

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

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

A. ALGEMENE TOELICHTING

1. INLEIDING

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

2. DE ONDERDELEN VAN HET STELSEL IN SAMENHANG BESCHOUWD

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

3. DE BETALINGSPLICHT EN DE KILOMETERPRIJS

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

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

- 6.2.1 Bepaling verschuldigd bedrag
- 6.2.2 Facturering
- 6.3 Betaling en dwanginvordering
 - 6.3.1 Betaling
 - 6.3.2 Dwanginvordering
- 6.4 Naheffing
- 6.5 Uitvoeringsorganisatie inning
 - 6.5.1 Het inningsbureau in het garantiespoor
 - 6.5.2 Eisen aan private uitvoeringsorganisaties
- 6.6 Rechtsbescherming
 - 6.6.1 Mogelijkheden bezwaar en beroep
 - 6.6.2 Aantallen bezwaar en beroep

- 7. DE INVOERING
 - 7.1 Inleiding
 - 7.2 Grootchalige praktijktest en besluitvorming
 - 7.3 Invoering van de kilometerprijs
 - 7.3.1 Gefaseerde invoering
 - 7.3.2 Objectieve bepaling categorie motorrijtuigen per stap
 - 7.3.3 Vrachtwagens
 - 7.3.4 Personenauto's, bestelauto's en bussen
 - 7.4 Omzetting vaste autobelastingen
 - 7.4.1 Algemeen
 - 7.4.2 Omzetting BPM
 - 7.4.3 Omzetting MRB
 - 7.4.4 Omzetting BZM

- 8. TOEZICHT EN HANDHAVING
 - 8.1 Uitgangspunten bij het toezicht
 - 8.1.1 Inleiding
 - 8.1.2 Zes pijlers
 - 8.2 De belangrijkste risico's
 - 8.3 Het sanctiestelsel
 - 8.3.1 Strafrechtelijke handhaving
 - 8.3.2 Bestuursrechtelijke herstelsancties
 - 8.4 De toezichthoudende instanties
 - 8.5 De werking van het stelsel
 - 8.5.1 Inleiding
 - 8.5.2 Erkenning en certificering: borgen van de naleving
 - 8.5.3 Administratieve controles
 - 8.5.4 Toezicht aan de wegwant
 - 8.5.5 Secundair systeem voor buitenlandse vrachtwagens

- 9. GEVOLGEN VAN DE KILOMETERPRIJS
 - 9.1 Inleiding
 - 9.2 Methodiek en uitgangspunten
 - 9.3 Effecten op mobiliteit
 - 9.3.1 Omvang en samenstelling van het wagenpark
 - 9.3.2 Totale automobilititeit
 - 9.3.3 Bereikbaarheid
 - 9.3.4 Openbaar vervoer en langzaam verkeer
 - 9.3.5 Gebruik van het onderliggend wegennet
 - 9.4 Omgevingseffecten

- 9.4.1 Luchtkwaliteit en klimaat
- 9.4.2 Geluid
- 9.4.3 Ruimtegebruik
- 9.4.4 Verkeersveiligheid
- 9.5 Welvaartseffecten
 - 9.5.1 Inleiding
 - 9.5.2 Directe effecten
 - 9.5.3 Indirecte effecten
 - 9.5.4 Externe effecten
 - 9.5.5 Kostenraming
- 9.6 Financiële gevolgen
 - 9.6.1 Effecten voor de automobilist - kwalitatief
 - 9.6.2 Effecten voor de automobilist- kwantitatief
 - 9.6.3 Bedrijven
- 9.7 Budgettaire gevolgen Rijksbegroting
 - 9.7.1 Budgettaire principes bij de omzettingfase van het systeem kilometerprijs
 - 9.7.2 Investerings- en exploitatiekosten kilometerprijs
 - 9.7.3 Budgettaire inpassing investerings- en exploitatiekosten kilometerprijs
- 10. TOETSING, ADVIES EN OVERLEG
 - 10.1 Inleiding
 - 10.2 Privacy
 - 10.3 Bedrijfseffectentoets
 - 10.4 Milieueffectentoets
 - 10.5 Administratieve lasten
 - 10.5.1 Inleiding
 - 10.5.2 Berekening administratieve lasten
 - 10.5.3. Advies Actal
 - 10.6 Toets rechterlijke macht
 - 10.7 Bestuurlijk overleg
 - 10.8 Maatschappelijk overleg

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

A. ALGEMENE TOELICHTING

1. INLEIDING

1.1 Anders betalen voor mobiliteit

1.1.1 Probleem- en doelstelling

Strekking wetsvoorstel

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

Probleemstelling

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

Visie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1.2 Randvoorwaarden

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2 Nut en noodzaak kilometerprijs

1.2.1 Beprijzen mobiliteit én investeren in infrastructuur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2.2 Onderzochte alternatieven

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

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

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

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

²⁵ Advies Platform Anders Betalen voor Mobiliteit. 2005.

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

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

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

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

3. Betalen per kilometer voor vracht	9. Accijnsverhoging (betalen per liter)
4. Tol op zes locaties	10. Accijnsverhoging om wegen te financieren
5. Betalen per kilometer met een spitsopslag	11. Betalen per kilometer, uitsluitend op snelwegen

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

Betalen per kilometer zonder spitstarief (variant 1 en 2)

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

Betalen per kilometer voor vracht (variant 3)

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

Tol op zes locaties (variant 4)

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

Betalen per kilometer met spitstarief (variant 5)

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

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

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

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

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

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

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

cent. Door toevoegen van een spitstarief³³ op locaties en tijden waarop structurele files voorkomen heeft deze variant een groter effect op de bereikbaarheid dan een kilometerprijs zonder spitstarief. De structurele files nemen in deze variant af met ongeveer 45% in 2020 ten opzicht van de situatie zonder beprijzen³⁴. De variant leidt tot een toename van de welvaart met € 1,5 miljard per jaar in 2020³⁵. Op advies van het Platform heeft de regering gekozen voor deze vorm van beprijzen. Deze variant van beprijzen heeft naar verwachting forse effecten op de bereikbaarheid. Daarnaast kan deze vorm van beprijzen rekenen op draagvlak door de afbouw van vaste autobelastingen, vooral omdat wordt overgegaan van 'betalen voor bezit' naar 'betalen voor gebruik'.

Passageheffing bij de vier grote steden (variant 6)

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

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

Aanwezigheidsheffing in de vier grote steden (variant 7)

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

Spitstarief op drukke locaties en tijden (variant 8)

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

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

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

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

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

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

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

de helft af op het hoofdwegennet. Op het onderliggende wegennet nemen de files met ongeveer 20% af. De effecten worden met name veroorzaakt doordat het verkeer zich verplaatst naar routes zonder spitstarief. De variant met meerdere tarieven leidt tot een afname van de files met 55% op het hoofdwegennet en met 40% op het onderliggende wegennet. De welvaart neemt bij deze variant toe met € 1,0 (statische heffing) tot € 1,6 (meerdere tarieven) miljard per jaar in 2020³⁹. Net als bij variant 6 en 7 zijn hier de mogelijkheden om de vaste belastingen af te bouwen beperkt, omdat er maar op een beperkt aantal wegen wordt geheven. Hierdoor is er onvoldoende maatschappelijk draagvlak voor deze vorm van beprijzen.

Accijnsverhoging (variant 9 en 10)

Een alternatief voor betalen per kilometer is betalen per liter. In opdracht van het Platform zijn de effecten van betaling per liter gecombineerd met een afbouw van de MRB en een kwart van de BPM onderzocht. Het zou gaan om een verhoging van de benzineprijs met ongeveer 30 cent per liter. Betalen per liter leidt niet alleen tot minder mobiliteitsgroei, maar ook tot een efficiënter gebruik van brandstof doordat weggebruikers zuiniger gaan rijden en door de aanschaf van zuinige auto's. De positieve effecten op de bereikbaarheid zijn bij dezelfde mate van variabilisatie ongeveer de helft kleiner dan bij betalen per kilometer. Dit komt onder meer omdat de weggebruiker de extra kosten per kilometer kan verminderen door zuiniger te gaan rijden en/of de aanschaf van een zuiniger auto. In deze variant nemen de files met ongeveer 15% af op zowel het onderliggende wegennet als het hoofdwegennet⁴⁰. Verder is het hier niet mogelijk om het tarief te differentiëren naar tijd en plaats, terwijl dit wel wenselijk is om de ambities uit de Nota Mobiliteit te halen. Het tweede grote verschil met betalen per kilometer is dat accijnsverhoging leidt tot tanken over de grens door grote verschillen in brandstofprijzen, waardoor tankstations in de grensstreek minder omzet realiseren en de overheid accijnsinkomsten mist. Dit betekent kleinere positieve milieueffecten en een derving van belastinginkomsten voor de overheid⁴¹. Met name door dit grenseffect vallen de totale welvaartsbaten voor Nederland in 2020 negatief uit met € 2,4 miljard per jaar⁴².

In opdracht van het Platform is ook een variant onderzocht waarbij een accijnsverhoging van 6 cent per liter niet wordt aangewend voor het verlagen van de vaste autobelastingen, maar voor extra investeringen in nieuwe wegen. Deze accijnsverhoging zorgt voor € 7 miljard aan extra inkomsten in 10 jaar tijd. Deze variant leidt tot weinig verandering van het aantal gereden kilometers, maar wel tot een afname van de files door de aanleg van extra infrastructuur. Bij deze variant nemen de files op het hoofdwegennet af met 30% in 2020 ten opzichte van de situatie zonder prijsbeleid en de aanleg van extra infrastructuur. Op het onderliggende wegennet is de afname 5%⁴³. Deze variant leidt tot een lichte toename van het tanken over de grens. Er is sprake van extra inkomsten voor de overheid. Hiertegenover staan negatieve inkomenseffecten voor gezinnen en bedrijven⁴⁴.

Betalen per kilometer op snelwegen (variant 11)

Naar aanleiding van het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV is - in aanvulling op de onderzoeken van het Platform - onderzocht wat de mogelijkheden zijn van een kilometerprijs die alleen op snelwegen wordt geheven⁴⁵. Invoering van betaling per kilometer op alleen snelwegen is positief voor de welvaart van Nederland. Er treedt een aanzienlijke verbetering op van de bereikbaarheid⁴⁶. Een grote mate van variabilisatie leidt echter tot vrij hoge tarieven per kilometer op snelwegen en hiermee tot omrijdeffecten op onderliggende wegen (waar immers geen

³⁹ Economische analyse van verschillende vormen van prijsbeleid voor het wegverkeer, CPB, juni 2005, blz. 75, 79.

⁴⁰ Verkeerskundige effecten varianten ABvM, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, 29 maart 2005, blz. 52. Bijlage bij kamerstukken II, 2004-2005, 29 644, nr. 10.

⁴¹ Verkeerskundige effecten varianten ABvM, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, 29 maart 2005, blz. 53. Bijlage bij kamerstukken II, 2004-2005, 29 644, nr. 10.

⁴² Economische analyse van verschillende vormen van prijsbeleid voor het wegverkeer, CPB, juni 2005, blz. 84.

⁴³ Verkeerskundige effecten varianten ABvM, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, 29 maart 2005, blz. 54. Bijlage bij kamerstukken II, 2004-2005, 29 644, nr. 10.

⁴⁴ Economische analyse van verschillende vormen van prijsbeleid voor het wegverkeer, CPB, juni 2005, blz. 85.

⁴⁵ Kamerstukken II, 2007-2008, 31305, nr. 1, blz. 3.

⁴⁶ Starten met de kilometerprijs, overzicht van voorbereidend onderzoek bij het kabinetsbesluit over de kilometerprijs, december 2007, blz. 67. Bijlage bij kamerstukken II, 2007-2008, 3 1305, nr. 2.

kilometerprijs geldt). De regering kiest ervoor om de kilometerprijs in een keer in te voeren in heel Nederland, omdat alleen hiermee de gewenste stelselherziening kan worden gerealiseerd.

1.3 Voorgeschiedenis

1.3.1 Eerdere initiatieven

Het is niet voor het eerst dat de regering prijsbeleid voor het wegverkeer wil invoeren. Sinds eind jaren tachtig van de vorige eeuw zijn er diverse initiatieven geweest. Het eerste initiatief volgde uit het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV2)⁴⁷ waarin bereikbaarheidsdoelstellingen waren geformuleerd. Doordat lange tijd betaling per kilometer als technisch te complex en te kostbaar werd gezien, richtten de eerdere plannen zich vooral op de plaatsen en tijden waar ingrijpen noodzakelijk is. Er zou betaald moeten worden voor bij een passage van betaalpunten rondom de grote steden in de Randstad⁴⁸.

Overzicht eerdere initiatieven

- Rekening Rijden wordt voor het eerst genoemd in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (deel a) uit 1988.
- In 1991 gaat de Tweede Kamer in principe akkoord met de invoering van tolheffing, in de vorm van 24 tolpleinen op de rijkswegen rondom de steden in de Randstad.
- Tussen 1991 en 1993 wordt een plan uitgewerkt voor de invoering van een Spitsvignet, een opslag op de Motorrijtuigenbelasting voor het rijden in de spits.
- In de periode 1994 – 2001 wordt gewerkt aan de invoering van rekening rijden in de vorm van tolpoorten op alle aan- en afvoerwegen van de vier grote steden in de Randstad. (Rekening rijden).
- Voor rekeningrijden is een wetsvoorstel voorbereid (Wet kilometerheffing) waarover de Raad van State heeft geadviseerd, maar dat nooit bij het parlement is ingediend.
- In het NVVP (2000) wordt de ambitie geuit om uiterlijk in 2006 de vaste overheidsheffingen om te zetten in een betaling per kilometer (kilometerheffing).

Rekeningrijden was het meest in het oog springende initiatief. In 1994 was er een kamermeerderheid voor de invoering van rekeningrijden om de files te verminderen. In september 1996 werd een plan gepresenteerd voor invoering van rekeningrijden rondom de vier grote steden in de Randstad als onderdeel van een samenhangend pakket aan maatregelen⁴⁹. Dit plan werd uitgewerkt in een wetsvoorstel, de Wet op het rekeningrijden⁵⁰. Gerekend werd met tarieven van vijf tot zeven gulden die de automobilisten vanaf 2001 zouden moeten gaan betalen bij het passeren van tolpoorten in de ochtendspits. In 1999 ontstond er veel maatschappelijke weerstand tegen deze plannen. Uiteindelijk werd besloten niet over te gaan tot het plaatsen van de tolpoorten, maar om te zoeken naar een systeem van betalen per kilometer.

Vervolgens kwam het kabinet Kok II met het plan om de kilometerheffing in de te voeren. Dat heeft in 2002 geleid tot de Wet bereikbaarheid en mobiliteit (Wbm) waarin onder meer heffing van 'mobiliteitstarieven' mogelijk werd gemaakt⁵¹. Er werden drie mobiliteitstarieven geïntroduceerd: (i) het expresbaantarief, dat op bepaalde uren kan worden geheven op bepaalde wegvakken, (ii) het toltarief, dat op nieuw aan te leggen infrastructuur kan worden geheven ter financiering van die infrastructuur en (iii) de kilometerheffing (in de Wbm: kilometertarief). Het kilometertarief behoeftte nog bij wet juridische uitwerking. Daarom is in 2001-2002 een wetsvoorstel 'Wet kilometerheffing' voorbereid en voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Dit voorstel is nooit

⁴⁷ Kamerstukken II, 1988-1989, 20 922, nrs. 1-2, blz. 22, 23, 58, 59 (Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel a).

⁴⁸ Kamerstukken II, 1990-1991, 20 922, nr. 114, blz. 49 (Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel e).

⁴⁹ Kamerstukken II, 1996-1997, 25 022, nr. 1, blz. 18.

⁵⁰ Kamerstukken II, 1997-1998, 25 816, nr. 3.

⁵¹ Kamerstukken II, 2000-2001, 27 552, nr. 1, 2 en 3.

bij de Tweede Kamer ingediend, door gebrek aan politiek draagvlak en een kritisch advies van de Raad van State.

In 2006 heeft het kabinet Balkenende IV – vooruitlopend op het voorliggende wetsvoorstel - een voorstel tot wijziging van de Wbm bij de Tweede Kamer ingediend. Voor een verdere toelichting op de Wbm en de samenhang met dit wetsvoorstel wordt verwezen naar paragraaf 2.8.

1.3.2 Anders Betalen voor Mobiliteit

Platform Anders Betalen voor Mobiliteit (2005)

Gebrek aan maatschappelijk en politiek draagvlak was in het verleden de belangrijkste reden waardoor plannen voor beprijzing niet doorgingen. Naar aanleiding van deel I van de Nota Mobiliteit⁵² (het beleidsvoornemen uit 2004) zijn vertegenwoordigers van verschillende maatschappelijke organisaties, provincies en gemeenten uitgenodigd om op persoonlijke titel deel te nemen aan het Platform Anders Betalen voor Mobiliteit. Het Platform heeft diverse onderzoeken laten uitvoeren naar de effecten van verschillende vormen van beprijzen (zie paragraaf 1.2.2). In mei 2005 kwam het Platform met een rapport over een vorm van anders betalen voor het gebruik van de weg die bijdraagt aan de bereikbaarheidsdoelstelling van de Nota Mobiliteit en die tegelijkertijd op draagvlak kan rekenen⁵³. Het Platform adviseerde de invoering van een kilometerprijs gedifferentieerd naar tijd, plaats en milieukeurmerken en het naar rato afbouwen van de vaste lasten. Om vooruitlopend op de kilometerprijs voortvarend 'notoire knelpunten' in de infrastructuur op te kunnen lossen spreekt het advies ook van de snelle invoering van een 'versnellingsprijs'. Deze is uitgewerkt in een wijziging van de Wbm die in het voorjaar van 2006 bij de Tweede Kamer is ingediend (zie paragraaf 2.8).

Nota Mobiliteit (2006)

Het kabinet heeft het advies van het Platform als uitgangspunt genomen voor de verdere uitwerking van beprijzen in de Nota Mobiliteit. De Nota Mobiliteit is een planologische kernbeslissing (PKB) en daarin is vastgelegd dat de kilometerprijs wordt ingevoerd onder het gelijktijdig naar rato afschaffen van de MRB en BPM. De ambities uit de Nota Mobiliteit op het gebied van 'anders betalen voor mobiliteit' zijn reeds toegelicht in paragraaf 1.2.1. Daar staan de voorwaarden die in de Nota Mobiliteit aan de invoering van de kilometerprijs zijn gesteld. Op 21 februari 2006 is de PKB van de Nota Mobiliteit in werking getreden.

Werkprogramma 'Anders Betalen voor Mobiliteit' (2006)

Het werkprogramma 'Anders Betalen voor Mobiliteit'⁵⁴ gaat in op de uitvoering van de Nota Mobiliteit wat betreft het beprijzen van het wegverkeer. Eén van de voorwaarden die in de Nota Mobiliteit aan de invoering van de kilometerprijs is gesteld is de betaalbaarheid van het systeem en de exploitatie daarvan. Om meer inzicht te krijgen in de kosten van de kilometerprijs, is in september 2006 de Kostenmonitor kilometerprijs opgesteld⁵⁵. De Kostenmonitor is gebaseerd op een consultatie van deskundige marktpartijen. Deze partijen gaven aan dat voor een systeem dat landelijk dekkend is, het gebruik van satelliettechnologie het meest geschikt is om het gebruik van motorrijtuigen naar tijd en plaats te registreren. Bij deze marktconsultatie gaven marktpartijen diverse ramingen af, waarbij sprake was van een eenmalige investering van € 2,1 tot 2,7 miljard en jaarlijkse systeem en inningskosten van € 0,4 tot 0,9 miljard per jaar. De kosten voor de voertuigapparatuur zijn daarbij in hoge mate bepalend voor de totale investeringen. In de Kostenmonitor is tevens aangegeven dat ten opzichte van eerdere ramingen de kosten omlaag gingen. De verwachting is dat deze kosten nog verder omlaag kunnen, maar dat dit afhankelijk is van onder andere de marktordening en de technologische ontwikkelingen. Ter voorbereiding op de beleidskeuzes voor de verdere invulling van de kilometerprijs, is begin 2006 gestart met gezamenlijk feitenonderzoek ('Joint Fact Finding', afgekort JFF). Samen met diverse maatschappelijke partijen en overheden zijn studies uitgevoerd naar de effecten van verschillende varianten van de kilometerprijs, de mogelijkheden van omzetting van de vaste belastingen naar de

⁵² Nota Mobiliteit. Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid (beleidsvoornemen). 30 september 2004 (Kamerstukken II, 29 644, nr. 6).

⁵³ Advies Platform Anders Betalen voor Mobiliteit. 2005 (Kamerstukken II, 29644, nr. 10)

⁵⁴ Werkprogramma 'Anders Betalen voor Mobiliteit'. Brief aan Tweede Kamer, 8 maart 2006 (Kamerstukken II, 29 644, nr. 62)

⁵⁵ Kostenmonitor kilometerprijs. Anders Betalen voor Mobiliteit. September 2006 (Kamerstukken II, 30563, nr. 2)

kilometerprijs, de organisatie van de kilometerprijs en de voor- en nadelen van verschillende manieren om de kilometerprijs gefaseerd te in te voeren⁵⁶.

Coalitieakkoord (februari 2007) en Beleidsprogramma kabinet Balkenende IV (juni 2007)

Het kabinet Balkenende IV heeft in zijn coalitieakkoord 'Samen Werken, Samen Leven'⁵⁷ de ambitie neergelegd om in deze kabinetsperiode – eventueel gefaseerd – een systeem van kilometerbeprijzing in te voeren. Dat betekent een versnelling van de ambitie uit de Nota Mobiliteit, waarin sprake is van de invoering van de kilometerprijs in 2012. Het coalitieakkoord is uitgewerkt in het beleidsprogramma 2007-2011⁵⁸. Hierin bevestigt het kabinet de gefaseerde aanpak: 'Gezien de ernst van de fileproblematiek en de in het coalitieakkoord opgenomen randvoorwaarden wordt deze kabinetsperiode een eerste uitvoerbare, betekenisvolle en onomkeerbare stap genomen op het gebied van een - binnen het eindbeeld passende - kilometerbeprijzing. Parallel hieraan en onlosmakelijk hiermee verbonden wordt het eindbeeld uitgewerkt binnen de in het coalitieakkoord opgenomen randvoorwaarden.'

Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 30 november 2007

Na het coalitieakkoord zijn de mogelijkheden onderzocht van een stapsgewijze invoering van de kilometerprijs ter vervanging van het merendeel van de huidige vaste autobelastingen. Daarbij is gekeken naar stappen die al in de kabinetsperiode 2007 – 2011 zorgen voor een onomkeerbare en betekenisvolle start met de kilometerprijs⁵⁹. Uit het onderzoek bleek dat de kilometerprijs op alle wegen en voor alle weggebruikers niet in deze kabinetsperiode ingevoerd kan worden. Naar aanleiding hiervan heeft het kabinet bij brief van 30 november 2007 aan de Tweede Kamer laten weten dat de kilometerprijs in heel Nederland stapsgewijs wordt ingevoerd, waarbij gebruik wordt gemaakt van een inningssysteem dat werkt op basis van de modernste satelliettechniek⁶⁰. De kilometerprijs wordt gedifferentieerd naar tijd, plaats en milieukeurmerken. Toen is aangekondigd te starten met het vrachtverkeer in 2011⁶¹. Een jaar later zou worden begonnen met personenauto's met als doel om in 2016 het systeem volledig ingevoerd te hebben. Op weg naar de invoering van de kilometerprijs worden al vanaf 2008, onder andere in de Noordvleugel van de Randstad, mobiliteitsprojecten uitgevoerd. Doel is de techniek te testen, inzicht te krijgen in gedragseffecten en de bereikbaarheid te verbeteren. Voorts zullen sommige projecten kunnen dienen als proeftuin voor bedrijven die mogelijk ook een rol kunnen spelen in het stelsel van kilometerbeprijzing.

Brief van de staatssecretaris van Financiën van 30 mei 2008

In brief van 30 november 2007 is onder meer een plan toegezegd dat ingaat op de fiscale aspecten van het nieuwe stelsel, met name de omzetting van de huidige vaste belastingen naar de kilometerprijs. In de brief van de staatssecretaris van Financiën van 30 mei 2008 wordt dit plan uit de doeken gedaan. De brief geeft de kaders voor de invoering van de kilometerprijs. In de eerste plaats gaat de brief in op de afschaffing van de MRB en de BZM, de omzetting van de BPM, rekening houdend met de effecten hiervan op de milieuprestatie van het wagenpark, de overheidsfinanciën, de effecten voor vlooteigenaren, etc. Daarnaast wordt een oplossingsrichting geschetst voor de provinciale opcenten, die momenteel tezamen met de MRB worden geïnd. De brief van 30 mei 2008 kan overigens niet los worden gezien van de brief van de staatssecretaris van Financiën over de verdere vergroening⁶² het belastingstelsel voor motorrijtuigen. In bovenstaande brief van 30 november 2007 was immers aangekondigd dat bij de vaststelling van de tarieven voor de kilometerprijs zoveel mogelijk moet worden aangesloten bij de (op het moment

⁵⁶ Notitie Joint Fact Finding. Stand van zaken en bevindingen Brede Samenwerkingsgroep Anders Betalen voor Mobiliteit, maart 2007 (Kamerstukken II, 2007-2008, 31 305 nr. 1)

⁵⁷ Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie 'Samen Werken Samen Leven', 7 februari 2007 (Kamerstukken II, 2007-2008, 30 891, nr. 4)

⁵⁸ Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV, 'Samen Werken, Samen Leven', 14 juni 2007 (Kamerstukken II, 31 070, nr. 1)

⁵⁹ Starten met de kilometerprijs. Overzicht van voorbereidend onderzoek bij het kabinetsbesluit over de kilometerprijs, december 2007 (Kamerstukken II, 2007-2008, 31 305, nr. 2).

⁶⁰ Kamerstukken II 2007-2008, 31 305, nr. 1, blz 1.

⁶¹ Dit vereist dat het mogelijk is een versnelling aan te brengen in de wetgevings- en aanbestedingstrajecten ten opzichte van het kritische tijdpad dat uitkomt op 2012.

⁶² Kamerstukken II 2007-2008, 31 492, nr. 1.

van het van toepassing worden van de kilometerprijs) bestaande milieudifferentiaties in de MRB en de BPM.

1.4 Internationale ontwikkelingen

1.4.1 Inleiding

Nederland is niet het enige land waar beprijzing aan de orde is. Zowel binnen als buiten de Europese Unie hebben diverse landen een vorm van 'betalen naar gebruik' voor het wegvervoer ingevoerd. Ook zijn er landen die plannen voor invoering hebben of experimenteren in de praktijk. De initiatieven in het buitenland beogen veelal de financiering van de aanleg of de exploitatie van infrastructuur. De laatste jaren kiezen landen en steden ook vormen van beprijzing om een goede doorstroming te bevorderen of de milieukwaliteit te verbeteren. Ook in het Europese vervoersbeleid is aandacht voor prijsbeleid. Er zijn daarbij diverse Europese richtlijnen die van invloed zijn op de wijze waarop de kilometerprijs kan worden vormgegeven.

Van de ervaringen die de onderscheidene landen met beprijzing hebben opgedaan, wordt ook in Nederland geleerd. Er is een 'International Advisory Board' opgericht met ervaringsdeskundigen uit het buitenland om de internationale ervaringen optimaal te kunnen benutten. Daarnaast vindt veelvuldig overleg plaats met die landen waar de systemen reeds zijn ingevoerd en ook goed werken. Voorts wordt samengewerkt en afgestemd met die landen die, net als Nederland, (kilometer)beprijzing ook op grotere schaal willen introduceren. Diverse Europese lidstaten, zoals België, Frankrijk, Zweden, Denemarken en Groot-Brittannië, hebben concrete belangstelling getoond voor de ontwikkelingen van de kilometerprijs in Nederland.

1.4.2 Juridische kaders en beleidskaders van de Europese Unie

Het Europese vervoerbeleid

In het witboek 'Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen' uit 2001⁶³ is het Europese beleidskader voor transport vastgelegd. In juni 2006 publiceerde de Europese Commissie de evaluatie van het Witboek Vervoer⁶⁴.

De Europese Commissie geeft aan dat verdere groei van het wegvervoer onvermijdelijk is en dat een grootschalige verschuiving naar spoor en water niet reëel is. In het Europese vervoersbeleid wordt de nadruk gelegd op het verminderen van de negatieve externe effecten van alle modaliteiten. Met betrekking tot de Europese infrastructuur signaleert de Commissie twee problemen. Zij stelt dat congestie en vervuiling de economische groei en kwaliteit van het leefmilieu bedreigen. De Europese Commissie is daarom van mening dat prijsbeleid en een beter gebruik van de weg (benutten) oplossingen kunnen bieden. Het Europese vervoersbeleid beoogt een geleidelijke invoering van heffingen op het gebruik van infrastructuurvoorzieningen op basis van de principes 'de gebruiker betaalt' en 'de vervuiler betaalt'. Daarnaast blijft de aanleg van infrastructuur noodzakelijk om knelpunten op te lossen⁶⁵.

Het inningsstelsel van de kilometerprijs werkt op basis van een communicatietechniek, zoals GSM, en satelliettechnologie of een daaraan gelijkwaardige technologie. Op termijn zou het Galileo-systeem (Europees initiatief voor een satellietnavigatiesysteem) hiervoor kunnen worden benut. Dit is echter geen vereiste voor de invoering van de kilometerprijs.

⁶³ Witboek. Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen. Commissie van de Europese Gemeenschappen. Brussel, 2001.

⁶⁴ Tussentijdse evaluatie van het witboek Vervoer van 2001. Europa duurzaam in beweging. Duurzame mobiliteit voor ons continent. Commissie van de Europese Gemeenschappen. Brussel, 2006.

⁶⁵ Kamerstukken II 2006-2007, 21 501-33, nr.107, blz. 7.

Voor de invoering van de kilometerprijs zijn twee richtlijnen van belang: de Eurovignetrichtlijn⁶⁶ en de Interoperabiliteitsrichtlijn⁶⁷. Deze richtlijnen schrijven geen beprijzing voor, maar bieden kaders voor prijsmaatregelen van de lidstaten. De beprijzing van het weggebruik is daarmee primair een bevoegdheid van de lidstaten zelf.

Eurovignetrichtlijn

Op 9 juni 2006 is de herziening van de Eurovignetrichtlijn in werking getreden. De herziene richtlijn vormt het kader voor de invoering door lidstaten van heffingen (tol/vignet) voor het gebruik van de weg door voertuigen vanaf 3,5 ton. Kort daarna is de Commissie met een algemeen toepasbaar model gekomen voor de vaststelling van externe kosten voor alle modaliteiten (zowel vracht- als personenvervoer). Dit kan als basis dienen voor de toekomstige berekening van infrastructuurheffingen, in samenhang met een effectbeoordeling van de internalisering van de externe kosten voor alle vervoersmodaliteiten. Daar de nog te ontwikkelen methodiek mogelijk gevolgen heeft voor de vormgeving van de Nederlandse kilometerprijs, volgt de regering het onderzoek van de Commissie nauwgezet. De implicaties van de Eurovignetrichtlijn komen in paragraaf 3.4 nader aan de orde.

Interoperabiliteitsrichtlijn

Doelstelling van de Interoperabiliteitsrichtlijn is om de interoperabiliteit (algemene toegankelijkheid voor gebruikers) van elektronische systemen voor inning van heffingen voor het gebruik van het wegennet te waarborgen⁶⁸. Deze richtlijn dient ter bevordering van de totstandkoming en het goede functioneren van het trans-Europese vervoersnetwerk, hetgeen een essentiële voorwaarde is voor het welslagen van de interne markt. Met de Interoperabiliteitsrichtlijn worden technische, procedurele en juridische eisen aan tolheffingssystemen geharmoniseerd. Zo schrijft de richtlijn voor welke technologieën gebruikt mogen worden. Deze richtlijn heeft zowel betrekking op het personen- als het vrachtverkeer. Gelet op de doelstelling wordt op grond van de richtlijn op termijn een 'Europese elektronische tolheffingsdienst' in het leven geroepen, hierna kortweg EETS⁶⁹ genoemd. Deze dienst wordt nader uitgewerkt door een beschikking die de Europese Commissie blijkens een persbericht op 6 oktober 2009 heeft vastgesteld⁷⁰, na voorbereiding via het Comité Télépage.

Uit de Interoperabiliteitsrichtlijn vloeit voort dat gebruikers en aanbieders van de EETS moeten kunnen deelnemen aan het Nederlandse kilometerprijsstelsel. Het stelsel moet daartoe dus toegerust zijn. De uitvoeringsbeschikking bevat ingevolge de richtlijn technische en functionele specificaties voor de dienst, alsmede punten van procedurele aard en gemeenschappelijke niet-discriminerende regels en minimumvoorschriften die dienstverleners moeten naleven. Lidstaten moeten volgens de beschikking een bemiddelende instantie instellen. Verder is op grond van de richtlijn bepaald welke grondslagen voor tariefdifferentiatie gebruikt mogen worden. De richtlijn legt geen verdere beperkingen op aan de differentiatie van de tarieven. De Interoperabiliteitsrichtlijn heeft aldus betrekking op een breed spectrum aan onderwerpen die een rol spelen bij de inning van de kilometerprijs, van installatie van de registratievoorziening tot voorschriften aan dienstverleners bij dienstverlening. In paragraaf 3.4 wordt ingegaan op de gevolgen van de richtlijn voor het registratiestelsel van de kilometerprijs.

Andere Europese kaders

De specifieke bepalingen betreffende belastingen in het EG-verdrag (artikelen 90 tot en met 93) hebben geen betrekking op de beprijzing van het weggebruik. Verder geldt dat belastingmaatregelen door het recht van de Europese gemeenschap - als gevolg van het

⁶⁶ Richtlijn nr. 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen (PbEG L 187).

⁶⁷ Richtlijn 2004/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap (Pb L 166, 2004).

⁶⁸ De richtlijn ziet op 'elektronische tolheffingssystemen'. 'Elektronische tolheffingssystemen' is een verzamelnaam voor systemen die geïnstalleerd zijn voor financiering van het wegennet of voor de inning van heffingen voor gebruik daarvan.

⁶⁹ Afkorting voor European Electronic Toll Service.

⁷⁰ De beschikking was ten tijde van de afronding van deze memorie nog niet gepubliceerd.

subsidiariteitsbeginsel - worden overgelaten aan de lidstaten. Belastingmaatregelen mogen uiteraard niet in strijd zijn met het algemene EG-recht.

Van het algemene EG-recht zijn met name de beginselen inzake het vrije verkeer van goederen (artikel 28 EG-verdrag) en het vrije verkeer van diensten (artikel 49 EG-verdrag) voor de kilometerprijs relevant. Deze bepalingen zijn vooral van belang bij de nationale bepalingen over motorrijtuigen met buitenlandse kentekens. Dit wordt in paragraaf 3.5 verder toegelicht. Het wetsvoorstel bevat, conform de interoperabiliteitsrichtlijn, erkenningsbepalingen voor dienstverleners. Zodanige bepalingen kunnen in bepaalde gevallen een eis of vergunning inhouden in de zin van de Dienstenrichtlijn⁷¹. De Dienstenrichtlijn is op deze diensten echter niet van toepassing. Het gaat hier om diensten die vallen binnen de werkingssfeer van titel V (vervoer) van het EG-verdrag. Daarmee vallen deze diensten onder de uitzondering van artikel 2, lid 2, onderdeel d, van de Dienstenrichtlijn.

Tenslotte geldt dat, voor zover de invoering van de kilometerprijs de verwerving van diensten of systemen raakt, de Staat is gebonden aan de kaders uit het Europees aanbestedingsrecht (de Europese aanbestedingsrichtlijnen⁷² alsook de nationale uitwerking daarvan).

1.4.3 Vormen van beprijzing in het buitenland

Tol

Wereldwijd is tol de meest voorkomende vorm van 'betalen naar gebruik' voor het wegvervoer. Deze vorm wordt toegepast voor de financiering van de aanleg of exploitatie van wegen, bruggen en tunnels. Voorbeelden van landen met veel toltrajecten zijn Frankrijk, Italië, Noorwegen, Australië, Spanje en de Verenigde Staten⁷³.

Stedelijke heffingen

Voor de verbeteringen van de bereikbaarheid en het leefmilieu in steden overwegen wereldwijd verschillende steden de introductie van stedelijke heffingen voor het rijden in (delen van) steden. Op dit moment hebben onder andere Singapore (1975), Londen (2003), Stockholm (2007) en Milaan (2008) een stedelijke heffing ingevoerd. De uitvoeringsvorm verschilt steeds, afhankelijk van de lokale omstandigheden. Zo startte het bestuur van Londen in 2003 met de 'London Congestion Charge', met als voornaamste doel het verminderen van de congestie en het terugdringen van milieubelasting. Sinds de invoering betalen automobilisten een vast bedrag per dag (per 1 januari 2008: £ 8,00 = € 10,98) voor het verblijf in de stad. De invoering van de congestion charge heeft geleid tot een afname van files van ongeveer 30% en een afname van het verkeer dat de zone inrijdt van ongeveer 20%⁷⁴. In navolging van Londen overwegen andere steden in het Verenigd Koninkrijk de invoering van een stedelijke heffing.

Kilometerprijzen voor vracht

Een aantal Europese landen heeft de afgelopen jaren 'betalen naar gebruik' voor vracht ingevoerd op snelwegen. Het gaat dan om Zwitserland (2001), Oostenrijk (2004), Duitsland (2005) en Tsjechië (2007). Duitsland heeft in 2005 een kilometerheffing geïntroduceerd voor vrachtwagens op de hoofdwegen: de Lkw Maut. Vrachtwagens zwaarder dan 12 ton betalen op bepaalde autosnelwegen een tarief tussen de 14 en 29 cent per kilometer (2009), afhankelijk van de

⁷¹ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU L 376, 2006).

⁷² Richtlijn 2004/17/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten, PB EU L 134/1, 30 april 2004, zoals geïmplementeerd is in het Besluit aanbestedingen speciale sectoren (Besluit van 16 juli 2005, houdende regels betreffende de procedures voor het gunnen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten, 16-07-2005, Stb. 409), en Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, PB L 134/114 van 30 april 2004 zoals geïmplementeerd is in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Besluit van 16 juli 2005, houdende regels betreffende de procedures voor het gunnen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, 16-07-2005, Stb. 408).

⁷³ De Westerscheldetunnel en de Kiltunnel zijn toltunnels in Nederland.

⁷⁴ Central London Congestion Charging. Impacts monitoring. Fifth Annual Report. Juli 2007. Blz. 37, 38.

emissiewaarden van het voertuig. Met ingang van 1 januari 2009 is een aantal wijzigingen ingevoerd. De tarieven zijn nu gedifferentieerd naar emissiewaarden en het verschil tussen de laagste en hoogste categorie is sterk gestegen. Het belangrijkste doel van de maatregel is het genereren van financiële middelen voor investeringen in de infrastructuur. Vrachtwagens betalen de Lkw Maut aan de tolprovider (Toll Collect) via een voertuigapparaat gebaseerd op satelliettechniek (GPS). Incidentele gebruikers kunnen betalen via internet of één van de 3.500 inboekterminals.

1.4.4 Ontwikkelingen in diverse landen

Verenigd Koninkrijk

Net als in Nederland groeit in het Verenigd Koninkrijk de automobiliteit, hetgeen leidt tot hoge maatschappelijke kosten. In december 2006 verscheen op verzoek van de Britse regering een onderzoeksrapport (The Eddington Transport Study), dat ingaat op de wijze waarop het Verenigd Koninkrijk zijn transportbeleid het beste kan inrichten⁷⁵. De invoering van prijsbeleid om de congestie te beperken is een belangrijke aanbeveling uit deze studie. De Britse regering heeft deze overgenomen en volgt in eerste instantie een strategie gericht op de introductie van stedelijke heffingen in navolging van Londen. Op 22 mei 2007 heeft de 'Secretary of State' voor transport een wetsvoorstel uitgebracht. Hiermee moeten de mogelijkheden voor lokale overheden worden verruimd om prijsbeleid te introduceren⁷⁶.

Frankrijk

In navolging van onder andere Duitsland heeft Frankrijk eind 2007 besloten tot de invoering van een kilometerheffing voor het vrachtvervoer (boven de 3,5 ton) op alle nationale wegen, met uitzondering van de tolwegen. De geraamde opbrengsten van deze heffing bedragen € 1,2 miljard per jaar. De gemiddelde kilometerprijs zal 12 cent worden. Voor de Franse wegvervoerbedrijven worden compenserende fiscale maatregelen genomen. In 2010 wordt in Frankrijk gestart met een experimenteel project in de Elzas. Voor het inningssysteem wordt waarschijnlijk gebruik gemaakt van satelliettechniek. In aanloop naar de kilometerprijs wisselen Nederland en Frankrijk kennis uit.

België

De Vlaamse regering heeft eind 2008 de intentie uitgesproken om in 2011-2012 een kilometerprijs voor vracht in te voeren. Hierover moet nog wel overeenstemming tussen de gewesten worden bereikt. Voor personenauto's wordt ingezet op hervorming van de bestaande autofiscaliteit. Het Waals Gewest streeft op de korte termijn naar de introductie van een wegvignet voor voertuigen onder de 12 ton. Op de langere termijn wordt de invoering van een kilometerprijs (met variabilisatie) voor vracht en daarna voor personenvervoer voorzien.

In Benelux-verband vindt er informatie-uitwisseling plaats tussen Nederland, België en Luxemburg over de diverse beprizingsinitiatieven.

Verenigde Staten

In de Verenigde Staten (Oregon⁷⁷ en Seattle⁷⁸) zijn proefprojecten uitgevoerd om de mogelijkheden voor de invoeringen van kilometerprijzen voor personenvervoer te onderzoeken. Deze vorm van beprizen werd gezien als een alternatieve inkomstenbron voor de dalende inkomsten uit belastingen op brandstof, om wegen te kunnen onderhouden en moderniseren. Op dit moment denkt men er over om kilometerheffing ook in te gaan zetten om congestie en de uitstoot van broeikasgassen door de transportsector tegen te gaan.

Denemarken

In Denemarken is onlangs politieke besluitvorming gestart over de invoering van een vorm van beprizing dat sterk geïnspireerd is op de Nederlandse plannen.

⁷⁵ Eddington Transport Study. December 2006.

⁷⁶ <http://www.dft.gov.uk/press/speechesstatements/statements/draftlocaltransportbill>

⁷⁷ Oregon's Mileage Fee Concept and Road User Fee Pilot Program. Final report. November 2007.

⁷⁸ Traffic Choices Study. Summary Report. Puget Sound Regional Council. April 2008.

2. DE ONDERDELEN VAN HET STELSEL IN SAMENHANG BESCHOUWD

2.1 Inleiding

De structuur van het stelsel voor de kilometerprijs wordt gevormd door een aantal onderscheiden basiselementen. Om een overzicht van het stelsel te kunnen geven worden deze elementen in dit hoofdstuk op hoofdlijnen toegelicht. Achtereenvolgens wordt uiteengezet wie de kilometerprijs gaat betalen, hoe de kilometerprijs is opgebouwd, hoe de berekening en de inning plaatsvindt en hoe wordt toegezien op de verplichtingen uit het wetsvoorstel. Ook de organisatie van de inning wordt toegelicht. Tot slot wordt ingegaan op de wijze van omzetting van het huidige stelsel in het nieuwe en de samenhang met bestaande vormen van beprijzen. De hier beschreven elementen van het stelsel worden in detail uitgewerkt in de hoofdstukken 3 tot en met 8.

2.2 De betalingsplicht

De kilometerprijs wordt betaald voor het rijden met een motorrijtuig in Nederland⁷⁹. De betalingsplicht geldt voor alle kilometers die in Nederland zijn afgelegd, of deze nu op wegen worden gemaakt (al of niet openbaar) of van de weg af. Het is namelijk niet mogelijk om tegen redelijke kosten een technische voorziening te creëren die bijhoudt of een motorrijtuig op de openbare weg rijdt of niet. Daarbij komt dat het aantal kilometers dat op privé-terrein wordt afgelegd verwaarloosbaar klein is. Overigens kan in de nog later te bepalen correctiefactor die is voorzien bij de tariefstelling, rekening gehouden worden met deze kleine afstanden, gereden buiten de weg. Landbouwvoertuigen die veel op particuliere gronden rijden (als tractoren) kennen geen betalingsplicht (zie verder paragraaf 3.2).

De 'houder' van het motorrijtuig is verantwoordelijk voor de betaling van de kilometerprijs. Voor motorrijtuigen met een Nederlands kenteken is dat primair de kentekenhouder. Voor motorrijtuigen met een in het buitenland geregistreerd kenteken is de houder degene die staat geregistreerd in het 'Register buitenlandse kentekens' of anders degene die in Nederland het motorrijtuig feitelijk ter beschikking heeft.

In bepaalde gevallen is de gebruiker van een motorrijtuig niet de kentekenhouder. Dat is bijvoorbeeld het geval bij autoverhuurbedrijven, leasemaatschappijen en werkgevers die aan hun klanten of werknemers een auto ter beschikking stellen. In dergelijke gevallen kunnen de kentekenhouder en degene aan wie het motorrijtuig feitelijk ter beschikking staat, de Dienst wegverkeer (RDW) gezamenlijk verzoeken om de feitelijke gebruiker als 'houder' aan te wijzen. De gebruiker neemt dan de betalingsplicht van de kentekenhouder over.

In beginsel moet voor alle motorrijtuigen worden betaald. De betalingsplicht geldt ook voor motorrijtuigen van niet-Nederlandse ingezetenen en bedrijven, en van in Nederland gevestigde bedrijven die beschikken over een motorrijtuig met een in het buitenland geregistreerd kenteken. Bepaalde categorieën motorrijtuigen zijn echter van betaling vrijgesteld of kunnen een ontheffing van de betalingsplicht krijgen. Dat geldt bijvoorbeeld voor motorrijtuigen van hulpdiensten. In paragraaf 3.2 worden deze uitzonderingen verder toegelicht.

2.3 Juridisch karakter van de kilometerprijs

In de brief van 30 november 2007 is opgenomen dat de kilometerprijs wordt vormgegeven als een bestemmingsheffing met een publiekrechtelijke grondslag. Dit betekent dat er een relatie wordt gelegd tussen de opbrengsten van de kilometerprijs en de uitgaven aan infrastructuur. In het wetsvoorstel is dan ook opgenomen dat de netto opbrengst van de kilometerprijs ten goede komt

⁷⁹ De kilometerprijs is alleen verschuldigd op Nederlands grondgebied in Europa en niet in West-Indië (Bonaire, Saba en St. Eustatius).

aan het Infrastructuurfonds. Als belastbaar feit is gekozen voor het rijden met een motorvoertuig in Nederland.

De kilometerprijs is aan te merken als een zogenoemde onechte bestemmingsheffing. De opbrengsten van de kilometerprijs zijn substantieel en worden niet alleen gebruikt om de uitgaven voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van wegen te financieren maar kunnen daarnaast ook worden besteed aan andere onderdelen van het Infrastructuurfonds, zoals bijvoorbeeld spoor- of vaarwegen.

De financiering voor regionale en lokale openbare wegen vanuit het Infrastructuurfonds beperkt zich op grond van het Besluit Infrastructuurfonds tot grote aanlegprojecten. Het gaat hier om projecten van meer dan € 112,5 mln (en € 225 mln in de drie grote stadsregio's). De kosten van infrastructuur worden ook uit andere middelen bekostigd dan de kilometerprijs. Dit betekent dat ook andere mobiliteitsgebruikers daaraan bijdragen. Er kan in dit verband worden gewezen op de brede doeluitkering verkeer en vervoer (hoofdstuk XII van de Rijksbegroting), de gebruiksvergoeding voor het gebruik van spoorweginfrastructuur en de tarieven voor het gebruik van luchthavens.

Voor een nadere beschouwing over "onechte bestemmingsheffing" kan worden verwezen naar "Inleiding tot het Nederlands belastingrecht" van Prof. mr. H. Hofstra⁸⁰.

2.4 Het basistarief en het spitstarief

De kilometerprijs is opgebouwd uit twee soorten tarieven: het naar milieukeurmerken van het motorrijtuig gedifferentieerde basistarief en een naar tijd en plaats gedifferentieerde opslag op dit basistarief. Deze opslag wordt het spitstarief genoemd. Het basistarief en het spitstarief zijn verschillend van karakter.

Basistarief

Het basistarief is structureel van aard en geldt voor iedere gereden kilometer in Nederland. Het basistarief is in dit wetsvoorstel vastgelegd. Weggebruikers die in een relatief zuinige en schone auto rijden betalen een lager tarief dan onzuinige motorrijtuigen. De milieudifferentiatie is mede gebaseerd op de huidige categorie-indeling voor motorrijtuigen uit de Wet MRB 1994⁸¹, de Wet BPM en de Eurovignetrichtlijn. Het gaat bij de kilometerprijs om de volgende categorieën: personenauto's en bestelauto's particulier, bestelauto's gehandicapten, bestelauto's ondernemers, bussen, en vrachtwagens. Binnen elk van deze categorieën worden op basis van milieukeurmerken en voertuigkenmerken gedifferentieerde basistarieven vastgesteld. Zo wordt het gebruik van zuinigere en schonere motorrijtuigen bevorderd. Samen met de afname van het aantal autokilometers leidt dit tot een afname van de emissie van geluid en luchtverontreinigende stoffen⁸² en draagt hiermee bij aan het bereiken van de (inter)nationale klimaatdoelstellingen⁸³. De eventuele milieumaatregelen die tot aan de invoering van de kilometerprijs via de MRB en BPM worden genomen, worden bij invoering van die kilometerprijs zoveel mogelijk overgenomen in het basistarief van de kilometerprijs.

De basistarieven van de kilometerprijs voor de diverse categorieën motorrijtuigen kunnen zo nodig middels een wetwijziging worden aangepast. Verder is de mogelijkheid gecreëerd om in de toekomst de milieudifferentiatie van het basistarief aan te laten sluiten op de milieuproblematiek van dat moment (als aanvulling op specifieke milieumaatregelen). Zo kan het basistarief ook in de toekomst een bijdrage leveren aan zo duurzaam mogelijk verkeer en vervoer.

⁸⁰ Zesde druk, blz. 26/27.

⁸¹ In de huidige MRB wordt gedifferentieerd naar massa en brandstofsoort.

⁸² Effecten vormgeving kilometerprijs bij variabilisatie van BPM, MRB en Eurovignet. Ecorys en MuConsult, maart 2007. Bijlage bij Kamerstukken II, 2007-2008, 31 305, nr. 1. Uit dit rapport blijkt dat de variabilisatie van de vaste autobelastingen bij onvoldoende differentiatie een ongunstig effect kan hebben op de uitstoot per kilometer. Er is wel sprake van een volume-effect: door de afname van het aantal voertuigkilometers is er sprake van een positief effect op het milieu in dezelfde orde als de reductie van het aantal voertuigkilometers.

⁸³ Ibid. Als gevolg van de invoering van de kilometerprijs neemt de uitstoot van CO₂ uit wegverkeer naar verwachting met 19% af ten opzichte van de referentiesituatie.

Spitstarief

Het spitstarief is geen generieke maatregel die overal op het netwerk zal gelden. Het spitstarief wordt locatiespecifiek ingezet om het bestaande netwerk beter te laten functioneren. Het spitstarief kan alleen worden ingezet op die plekken, waar dat voor de bereikbaarheid noodzakelijk is en waar sprake is van structurele of te verwachten structurele congestie. Ook de wegen waar dientengevolge sluipverkeer ontstaat, kunnen met een spitstarief worden beprijsd. Het spitstarief heeft een meer variabel karakter dan het basistarief. Het spitstarief kan op een specifieke locatie ook weer worden uitgezet als de inzet niet langer noodzakelijk is, bijvoorbeeld door uitbreiding van de capaciteit van het netwerk.

Het spitstarief genereert, net als het basistarief, inkomsten voor het Infrastructuurfonds. Het spitstarief kan zeer gericht en locatiespecifiek worden ingezet voor het ontlasten van knelpunten. Het spitstarief is een maatregel waarmee op korte termijn de doorstroming op het bestaande netwerk kan worden verbeterd door het verkeer in de tijd en over het netwerk te spreiden. Het spitstarief beïnvloedt met name de vraagzijde en is daarmee van een andere orde dan een bouwoplossing, waarmee capaciteit wordt toegevoegd en de betrouwbaarheid en robuustheid van het netwerk structureel worden verbeterd. Het spitstarief is geen contra-indicatie voor bouwen, maar vormt een aanvulling op de instrumenten benutten en bouwen. Het spitstarief wordt voor de betreffende weggedeelten en tijden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur (Spitsbesluit).

De regering verwacht dat door toepassing van het spitstarief weggebruikers bewust zullen kiezen welke ritten zij op welk moment maken en voor welke wijze van vervoer zij kiezen⁸⁴. Dit effect wordt versterkt door afspraken en maatregelen op het gebied van mobiliteitsmanagement, waardoor automobilisten ruimere mogelijkheden krijgen om de spits te mijden. De inmiddels in gang gezette mobiliteitsprojecten⁸⁵ en de resultaten van de Taskforce Mobiliteitsmanagement zullen deze afspraken en maatregelen ook aanjagen. Door de toepassing van het spitstarief zal naar verwachting de automobieliteit op bepaalde tijden en plaatsen afnemen en daarmee de doorstroming in de spits verbeteren.

Bij toepassing van het spitstarief zal sprake zijn van een voorzichtige ingroei, zowel gezien naar het aantal wegen/gebieden als naar de hoogte van het tarief. Bij het kabinetsbesluit van 30 november 2007, is uitgegaan van modelmatige veronderstellingen over de hoogte van de tarieven in het eindbeeld, namelijk van een basistarief van 3,4 cent en een spitstarief van 11 cent. Met de keuzes die het kabinet heeft gemaakt in de fiscale brief van de Staatsecretaris van Financiën van 30 mei 2008 komt het basistarief, onder meer door volledige afbouw van de BPM, hoger te liggen. Ten gevolge daarvan moet de gemiddelde hoogte van het optimale spitstarief nader worden bepaald. Uitgangspunt is het bereiken van de beoogde bereikbaarheidseffecten zoals neergelegd in de brief van november 2007 en in het nu voorliggende wetsvoorstel. Eerst zal er sprake zijn van een ingroei van het spitstarief in de Noordvleugel. Op het moment dat het volledige wagenpark onder het systeem van de kilometerprijs valt zal het spitstarief breder worden geïntroduceerd.

Het spitstarief en de toepassing ervan worden verder toegelicht in hoofdstuk 5.

2.5 De organisatie van de heffing en de inning

2.5.1 Kenmerken van de organisatie

Organisatiemodel

De organisatie van de heffing en inning van de kilometerprijs kent, kort samengevat, vijf pijlers (trajecten), te weten: (i) de registratie van de verreden kilometers in het motorrijtuig en de

⁸⁴ Beprijzen van het wegverkeer – De effecten op doorstroming, bereikbaarheid en economie, Ruimtelijk Planbureau, 10 september 2007, blz. 13, 14.

⁸⁵ Kamerstukken II, 2007-2008, 31 305, nr. 53

aggregatie daarvan tot totalen voor basis- en spitstarief, (ii) de verzending van de geaggregeerde gegevens naar een erkende dienstverlener of de RDW, (iii) de berekening van het te betalen bedrag, (iv) de facturering, inning en eventuele dwanginvordering van dat bedrag en (v) het toezicht op de naleving en de verdere handhaving van de Wet kilometerprijs.

De eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de kilometerprijs ligt bij het Rijk. Het is aan het Rijk om de hoogten van de tarieven vast te stellen. Daarnaast is de handhaving van de bepalingen van de Wet kilometerprijs een Rijksaangelegenheid.

Het stelsel is er op gericht dat erkende (private) dienstverleners op termijn de uitvoering van de eerste vier van de vijf trajecten voor hun rekening nemen. Zij kunnen daarbij ook aanvullende diensten aan de houder leveren. De regering wil zo een markt realiseren met meerdere erkende dienstverleners. Door zo blijvende concurrentie mogelijk te maken, kunnen de kosten van het systeem voor de kilometerprijs in de hand worden gehouden. Een dergelijke private inrichting van de organisatie van de kilometerprijs is het hoofdspoor. Het wetsvoorstel voorziet nu reeds in de mogelijkheid van uitvoering van de eerste twee trajecten door (private) dienstverleners in het hoofdspoor, in gevallen waarin de houder dat wenst. De volgende twee trajecten (trajecten iii en iv) vereisen nog nader onderzoek en verdere uitwerking. Met het oog hierop verricht het ministerie van Verkeer en Waterstaat diverse marktconsultaties. De mogelijkheid voor erkende (private) dienstverleners om publiekrechtelijk heffingen (inclusief dwanginvordering) onder eigen verantwoordelijkheid uit te voeren wordt, indien de gesprekken met marktpartijen in het kader van certificering daartoe aanleiding geven, vervolgens verwerkt in het wetsvoorstel kilometerprijs of in een latere wetwijziging.

Er bestaat dus vooralsnog behoefte aan een garantiespoor, waarmee van meet af aan een toereikende basis bestaat voor de beoogde invoering van alle trajecten van de kilometerprijs op de geplande data. In het wetsvoorstel is daarom voorzien in een regeling inzake het functioneren van overheidsinstellingen die een rol spelen in al die trajecten. Voor de trajecten (i) en (ii) houdt het wetsvoorstel dus rekening met uitvoering in zowel het hoofd- als het garantiespoor. In het garantiespoor beperkt de rol van de overheid zich in de eerste twee trajecten overigens tot het ontvangen van geaggregeerde gegevens. De betrokken overheidsinstellingen hebben geen registratie-, aggregatie- of verzendingstaken. Die taken berusten bij de houder.

Het garantiespoor zal worden afgeschaald naarmate het hoofdspoor zich ontwikkelt. De verwachting is dat de markt zich, ook na de genoemde wetwijziging, eerst op de eerste twee trajecten zal richten en zich van daaruit verder zal ontwikkelen.⁸⁶

Registratievoorziening

Alle motorrijtuigen met een Nederlands kenteken⁸⁷, behoudens categorieën motorrijtuigen die van betaling zijn uitgezonderd, moeten worden uitgerust met een zogeheten 'registratievoorziening', waarmee het gebruik van een motorrijtuig wordt geregistreerd. Aan de hand hiervan kan de door de houder te betalen kilometerprijs worden berekend. Indien een houder gebruik maakt van een erkende dienstverlener, kan deze dienstverlening uit diverse activiteiten bestaan, zoals het leveren en inbouwen van registratievoorzieningen en het doorgeleiden van de gegevens uit de registratievoorziening in geaggregeerde vorm naar het inningsbureau. Indien een houder niet kiest voor een erkende dienstverlener, zal hij zijn motorrijtuig moeten uitrusten met een registratievoorziening die de gebruiksgegevens direct in geaggregeerde vorm doorzendt aan de RDW.

Door de toepassing van verschillende controletechnieken wordt nagegaan of aan alle wettelijk vereisten is voldaan en of de informatie zoals deze door de registratievoorziening is geregistreerd en verzonden overeenkomt met het daadwerkelijke rijgedrag. Het toezicht op de naleving van de wet en de verdere handhaving ervan blijft een publieke taak.

⁸⁶ Zie ook de brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 27 juni 2008 van de Minister van Verkeer en Waterstaat betreffende 'Anders Betalen voor Mobiliteit/partieel uitvoeringsbesluit, n.a.v. implementatieplan kilometerprijsstelsel' (Kamerstukken II, 2007-2008 31 305, nr. 52).

⁸⁷ Het maakt daarbij niet uit welke nationaliteit de houder van het Nederlandse kenteken heeft.

Actoren

In het domein van de kilometerprijs zijn op grond van het voorliggende wetsvoorstel diverse spelers actief. Deze kunnen grofweg in vijf groepen worden onderverdeeld.

In de eerste plaats betreft het de betalingsplichtigen, in de terminologie van dit wetsvoorstel de 'houders' genoemd. In de tweede plaats betreft het diverse overheidsorganisaties die belast zijn met de uitvoering van (onderdelen van) de kilometerprijs. Het gaat dan met name om organisaties voor de inning (met inbegrip van de facturering/heffing) en (dwang)invordering van de kilometerprijs. In eerste instantie zal in het garantiespoor het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) belast worden met de inning en dwanginvordering van de kilometerprijs. De RDW zal vooral voertuigerichte taken uitvoeren, zoals typegoedkeuring en het toezicht op de inbouw van registratievoorzieningen. De gebruiksgegevens uit de registratievoorziening worden via de RDW aan het inningsbureau gezonden. De voertuiggegevens die relevant zijn voor het op te leggen tarief worden gekoppeld aan de gebruiksgegevens. Afhankelijk van de uitkomsten van gesprekken met marktpartijen kunnen eventueel ook erkende (private) dienstverleners belast worden met (onderdelen van) deze taak. Ten derde voorziet het wetsvoorstel in het functioneren van erkende dienstverleners – voor zover ingeschakeld door de houder - ten behoeve van de aggregatie van de gebruiksgegevens en de doorgeleiding van geaggregeerde gebruiksgegevens naar het inningsbureau. Deze activiteiten kunnen – indien de kentekenhouder dat wenst - gepaard gaan met het door die dienstverleners aan de kentekenhouder leveren van aanvullende diensten, zoals de levering en inbouw van de registratievoorzieningen. In de vierde plaats gaat het om organisaties die op de een of andere wijze betrokken zijn op het toezicht op de naleving van de Wet kilometerprijs. Bij de RDW berust het administratieve toezicht op de naleving van de verplichtingen van de houder met betrekking tot de registratievoorziening. Ook het toezicht op de productie van registratievoorzieningen zal onder eindverantwoordelijkheid van de RDW worden uitgevoerd, alsmede het toezicht op de inbouwbedrijven. Voorts zal de politie een rol toebedeeld krijgen in het handhavend optreden langs de weg. In de vijfde plaats gaat het om de minister van Verkeer en Waterstaat, die onder meer verantwoordelijk is voor het tarifieringsbeleid, investeringen in infrastructuur en de vaststelling van juridische- en beleidskaders.

Doordat de opbrengsten van de kilometerprijs in het Infrastructuurfonds terechtkomen, ligt er een relatie tussen de inkomsten en de besluitvorming over infrastructuur in het kader van het MIRT/SNIP. In paragraaf 1.2.1 is aangegeven dat het Rijk zorg zal dragen voor een goede afstemming tussen beprijzen enerzijds en mobiliteitsbeleid en besluitvorming over infrastructuur anderzijds. Besluitvorming over uitgaven aan infrastructuur (uit het Infrastructuurfonds) zal - net zoals in de huidige situatie - plaatsvinden in het kader van de jaarlijkse besluitvorming over het MIRT/SNIP. De uitgaven en de subsidies van het begrotingsfonds Infrastructuurfonds zullen net als nu jaarlijks bij begrotingswet voor het Infrastructuurfonds worden vastgesteld.

De regering heeft bij de keuze voor uitvoerende instanties in het garantiespoor gebruik willen maken van bestaande organisaties met vergelijkbare taken. Dat heeft ertoe geleid dat aan de RDW en CJIB bij de inning, de voertuigtaken en het toezicht een uitvoerende rol is toebedeeld. Beide organisaties hebben ervaring met uitvoering van vergelijkbare taken zoals de inning van boetes en terugvordering van te veel betaalde subsidies respectievelijk de uitvoering van voertuigerelateerde taken op grond van de Wegenverkeerswet (APK, typegoedkeuring etc.). Een belangrijk element van deze praktijkervaring is dat deze organisaties hebben laten zien dat zij de uitvoering van dergelijke taken steeds efficiënter kunnen maken en hoge kwaliteit leveren. De RDW zal de taken voor de kilometerprijs – net als haar huidige taken – uitvoeren als zelfstandig bestuursorgaan. In paragraaf 6.5 wordt verder op de uitvoeringsorganisatie ingegaan.

Gebruikersraad

De regering acht betrokkenheid van weggebruikers bij de toepassing van de kilometerprijs van groot belang. Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is in verschillende gremia met vertegenwoordigers van de meest betrokken organisaties overlegd. De regering wil dit overleg graag verder vormgeven en op structurele basis voortzetten. Het wetsvoorstel voorziet daarom in de mogelijkheid een raad in te stellen die de regering kan adviseren over de uitvoering van de kilometerprijs.

In het advies van het Platform van mei 2005 was ook sprake van een zogenoemde gebruikersraad. In geval van verzelfstandiging van het wegbeheer zou een dergelijke raad met vertegenwoordigers van weggebruikers, kunnen adviseren over investeringen in infrastructuur en de uitvoering van het prijsbeleid. Dit wetsvoorstel gaat echter niet over verzelfstandiging van het wegbeheer; het introduceert de kilometerprijs als een heffing op publiekrechtelijke grondslag, waarvan de opbrengsten in het Infrastructuurfonds terechtkomen. De hoogte van de tarieven en de besteding van de inkomsten worden centraal bepaald en behoeven goedkeuring door het parlement. Een gebruikersraad zoals oorspronkelijk beoogd ligt daarom minder voor de hand; het is aan regering en parlement om de diverse belangen af te wegen en het investeringsbeleid te bepalen.

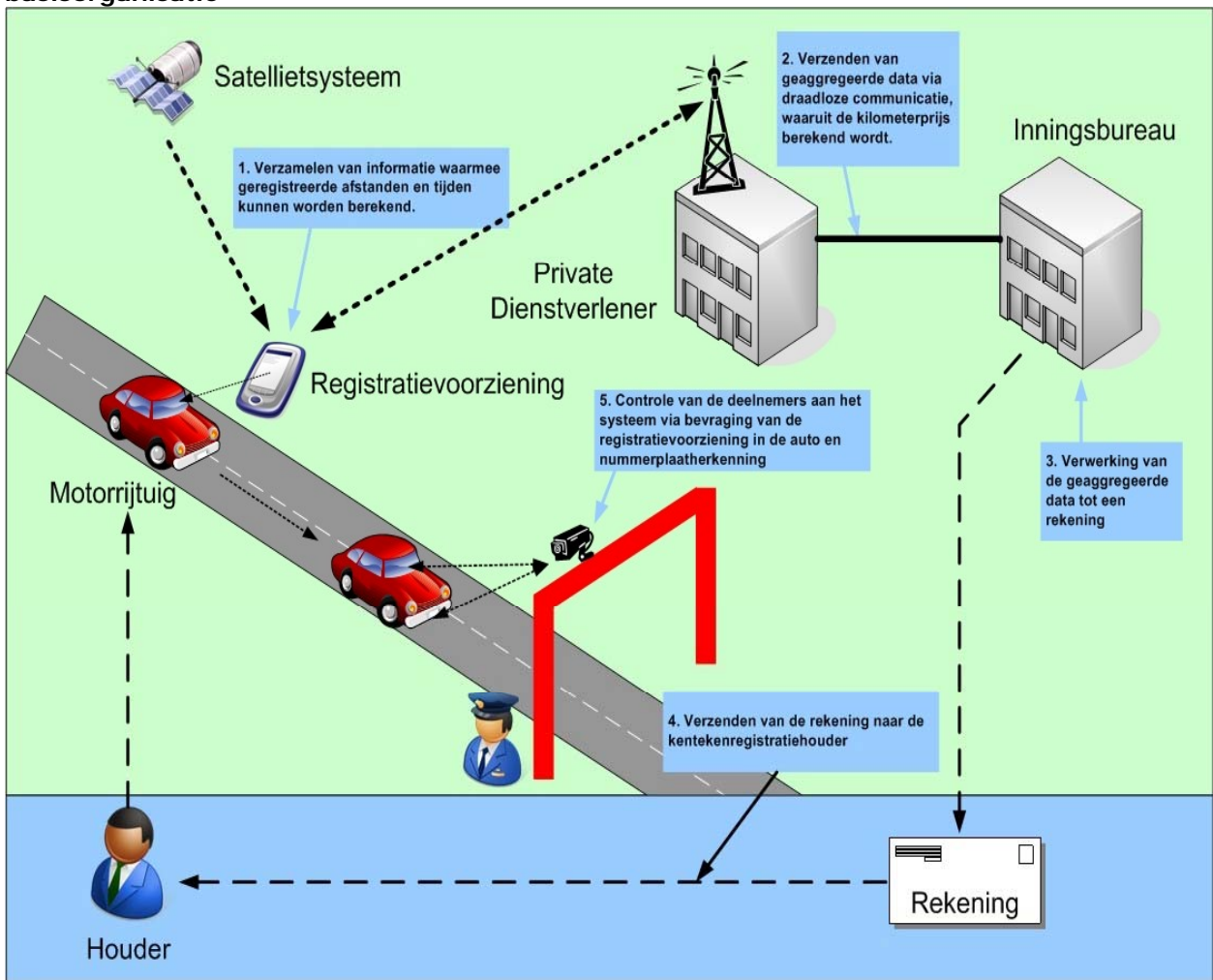
2.5.2 De uitvoering van de kilometerprijs

De houder van een motorrijtuig heeft de keuze of hij wel of niet gebruik maakt van diensten van erkende (private) dienstverleners. Indien een houder er voor kiest gebruik te maken van privaat aangeboden diensten, kunnen deze diensten onder meer bestaan uit de levering van een registratievoorziening die is ingericht om de verplaatsingsgegevens niet te aggregeren, maar naar de erkende dienstverlener te sturen. Deze aggregereert vervolgens het geregistreerde gebruik en zendt de geaggregeerde gegevens (ontdaan van de verplaatsingsgegevens) door naar het inningsbureau (CJIB), dat onder verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat opereert. Het gaat hier om de private invulling van de in paragraaf 2.5.1 genoemde trajecten i en ii. Een private partij kan daarbij aan de hand van de verplaatsingsgegevens aanvullende diensten leveren aan de houder; op deze diensten als zodanig is de wet niet van toepassing. De doorgeleiding van de gegevens aan het inningsbureau wordt hier door de erkende dienstverleners namens de houder gedaan. Het publieke inningsbureau is vervolgens verantwoordelijk voor de berekening van de verschuldigde kilometerprijs, de facturering en de inning ervan. Private erkende dienstverleners worden op grond van het wetsvoorstel verplicht aan de houder op diens verzoek de geregistreerde en geaggregeerde gegevens te verstrekken, zodat deze inzicht heeft in zijn rijgedrag. Erkende dienstverleners kunnen aan houders ook andere diensten leveren, zoals de inbouw en het onderhoud van een registratievoorziening of 'en route' verkeersinformatie. Overigens bestaat ook de mogelijkheid dat bedrijven registratievoorzieningen op de markt brengen zonder extra diensten te leveren. In figuur 2.1 is de organisatie met erkende dienstverleners schematisch weergegeven. Het toezicht en de verdere handhaving vinden door de overheid plaats. Op grond van het wetsvoorstel worden eisen gesteld aan de registratievoorzieningen en aan de erkende dienstverleners. De RDW en de Minister van Verkeer en Waterstaat zien toe op naleving van die eisen.

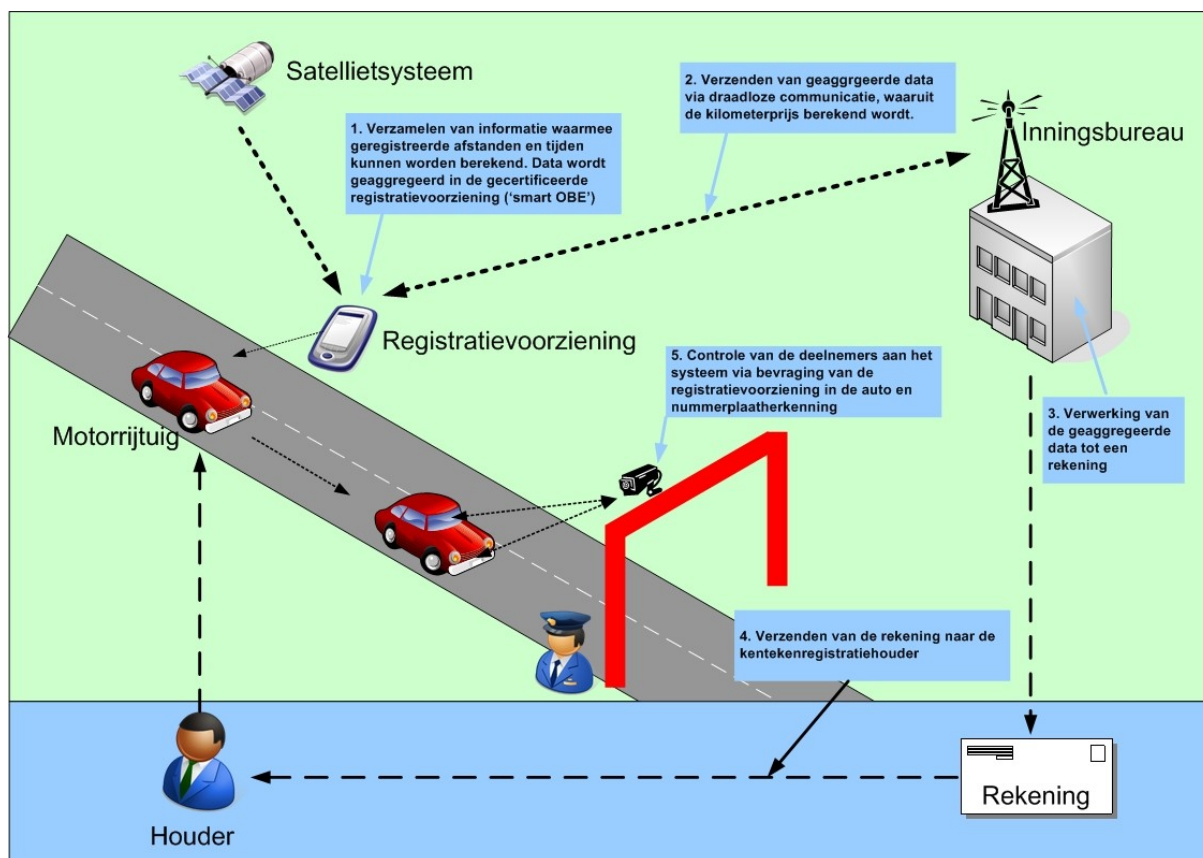
De keuze voor een erkende dienstverlener leidt er (mogelijkerwijs) toe dat deze beschikking krijgt over de persoons- en gedetailleerde verplaatsingsgegevens van de houder. Dit heeft gevolgen voor de privacy van de houder. Gelet op de regelgeving ter bescherming van de persoonsgegevens, kan alleen na uitdrukkelijke toestemming van de houder gebruik worden gemaakt van persoonsgegevens en gebruiksgegevens van een motorrijtuig. Is een houder daartoe niet bereid, dan moet hij kunnen kiezen voor directe verzending van alleen geaggregeerde gebruiksgegevens naar een inningsorganisatie die geen (commercieel) gebruik maakt en ook niet kan maken van gedetailleerde verplaatsingsgegevens. In paragraaf 3.6 wordt verder op privacybescherming ingegaan.

Indien een houder niet kiest voor erkende dienstverleners, dan zal hij zijn motorrijtuig moeten uitrusten met een registratievoorziening die aan de hand van de verplaatsing het gebruik van het motorrijtuig registreert en deze gegevens in geaggregeerde vorm (ontdaan van verplaatsingsgegevens) doorzendt naar het publieke inningsbureau. In figuur 2.2 staat deze organisatie van de inning schematisch weergegeven. De houder van het motorrijtuig is verplicht ervoor te zorgen dat de registratievoorziening in het motorrijtuig is aangebracht en dat deze goed werkt. Deze registratievoorzieningen kunnen door marktpartijen, waaronder – ook in het garantiespoor - erkende dienstverleners, op de markt worden gebracht.

Figuur 2.1: Organisatie van de heffing en inning met erkende dienstverleners en de basisorganisatie



Figuur 2.2 Organisatie van de heffing en inning met uitsluitend de basisorganisatie



2.5.3 Rol van de markt

Om te komen tot een keuze van een organisatiemodel is in 2007 een Publiek Private Comparator (PPC) uitgevoerd. Hierop is, mede op basis van voortschrijdend inzicht, in 2008 een actualisatie uitgevoerd, waarbij de sterke en zwakke punten van deze verschillende organisatiemodellen zijn onderzocht, waarbij ook volledige private uitvoering ('MSP end-to-end') is bekeken⁸⁸. In dat kader zijn de kosten, de mogelijkheden tot tijdige invoering, de beheersbaarheid en de duurzaamheid geanalyseerd. Gezocht is naar een evenwicht tussen enerzijds de wens om via concurrentie tijdens de exploitatie van het systeem te zorgen voor continue kostenverlaging en anderzijds de gewenste zekerheid om tijdig te kunnen starten met het innen van de kilometerprijs voor de eerste groep voertuigen. Onderdeel van dit onderzoek was een kwantitatieve doorrekening van de verschillende modellen zodat inzichtelijk is in welke mate de keuze voor een model doorwerkt op de uiteindelijke kosten van het systeem. Voor die modellen waarvoor het relevant was is ook gekeken naar het effect van het ontstaan van aanvullende diensten op de te verwachten kosten.

Uit het onderzoek blijkt dat er marktpartijen zijn die de organisatie van de inning (inclusief dwanginvordering) op zich willen nemen, maar dat het nog niet zeker is dat invulling van de eerste vier trajecten op het moment van introductie van de kilometerprijs financieel gezien aantrekkelijk is voor de markt en het Rijk. Een deel van de marktpartijen geeft wel aan dat zij in principe belangstelling hebben voor, en in staat zijn om, de dienstverlening uit te breiden met facturering, inning en dwanginvordering van de kilometerprijs. Toch bestaat er vanuit financieel oogpunt nog onvoldoende zekerheid. De risico's zijn op dit moment moeilijk in te schatten (denk aan de systeem-, stelsel-, en debiteurenrisico's). Een keuze voor volledige dienstverlening door erkende (private) dienstverleners, lijkt daarom op dit moment niet te leiden tot de financieel gezien

⁸⁸ Addendum op de PPC Update 2008, Reikwijdte van de dienstverlening van service providers in het hoofdspoor; Price Waterhouse Coopers, 30 oktober 2008 (bijlage bij Kamerstukken II, 2008-2009, 31 305 nr. 84).

gewenste situatie, omdat de onbekendheid met de risico's zal leiden tot een te hoge beprijzing en daarmee een te lage prestatiegarantie. Toch wil de regering aansturen op een volledige dienstverlening door private partijen, inclusief inning en dwanginvordering van de kilometerprijs in het eindbeeld, wanneer de risico's voor de markt wel inschatbaar zijn. Daarom wordt in het kader van de voorbereiding van de certificering van erkende dienstverleners een consultatieronde gehouden naar mogelijkheden om inning en dwanginvordering deze partijen te laten uitvoeren. Op 18 december 2008 is de start van het certificeringproces en de aanbesteding in het kader van het project Anders Betalen voor Mobiliteit aangevangen⁸⁹. Mede op basis van dit onderzoek is er op dit moment nog niet voor gekozen om publieke inning uit te sluiten en de eindverantwoordelijkheid uitsluitend in private handen te leggen. Op dit moment kan nog niet de garantie worden gegeven op welk moment de markt in staat is een volledig werkende inningsorganisatie neer te zetten waarbij er sprake is van blijvende concurrentie. Wat betreft de tijdigheid verzekeren marktpartijen dat een start in 2012 mogelijk zou moeten zijn. Het is echter onverantwoord om zonder garantie op tijdige levering van start te gaan en tegelijkertijd wel vast te houden aan de gewenste invoeringsdatum voor vrachtvervoer. Daarom wordt vooruitlopend op een verdere invulling van het hoofdspoor het garantiespoor uitgewerkt met een inningsbureau dat werkt onder verantwoordelijkheid van het Rijk (i.c. de minister van Verkeer en Waterstaat). De realisatie van het inningsbureau maakt daar onderdeel van uit. Deze basisorganisatie neemt de inning voor zijn rekening als private systemen uitblijven of uitvallen, in combinatie met gecertificeerde registratievoorzieningen. Afhankelijk van de ontwikkeling van de markt zal de omvang van dit basissysteem worden aangepast. Dit systeem wordt onder publieke regie geplaatst zodat het Rijk grip heeft op het tempo van de ontwikkeling van dit extra systeem en kan sturen op tijdige oplevering. Ook kan opdracht worden geven om taken niet meer publiek uit te voeren als de markt deze taken voldoende aanbiedt.

Paragraaf 3.3 gaat verder in op de registratievoorziening. In hoofdstuk 6 wordt de organisatie van de uitvoering van deze wet verder toegelicht. In paragraaf 6.1.2 wordt nader ingegaan op de synergie tussen overheid en markt.

2.6 Toezicht en handhaving

Het welslagen van de kilometerprijs en de daadwerkelijke ontvangst van de betalingen hangt af van de mate van naleving van de in het wetsvoorstel opgenomen verplichtingen. Deze verplichtingen betreffen vooral de uitrusting van het motorrijtuig met een registratievoorziening, het gebruik daarvan en de betaling van de kilometerprijs. Speciaal daartoe aangewezen personen zien toe op de naleving.

Naleving is niet vanzelfsprekend, omdat ontduiking van het systeem financieel voordeel kan opleveren voor de weggebruiker. Er zullen dus altijd mensen zijn die zullen proberen het systeem te ontduiken. De prikkel om de betaling te ontduiken is sterker op plaatsen en tijden waar het spitstarief geldt. Een adequaat systeem van toezicht en handhaving is wezenlijk om te voorkomen dat houders van een motorrijtuig de betaling van de kilometerprijs geheel of ten dele kunnen ontduiken. Een fraudegevoelig systeem zou niet alleen de Staat financiële schade kunnen berokkenen, maar vooral ook ten koste kunnen gaan van het maatschappelijk draagvlak voor de kilometerprijs. Bovendien zou fraude de beoogde mobiliteitseffecten deels te niet kunnen doen.

In overleg met de meest betrokken partijen is een toezichtarrangement ontworpen waarbij is omschreven hoe het toezicht zal plaatsvinden en welke organisaties daarbij zijn betrokken. De organisaties die worden belast met het toezicht en de handhaving hebben dit arrangement als haalbaar en effectief is beoordeeld⁹⁰. Vervolgens is het arrangement verder uitgewerkt en verfijnd.

⁸⁹ De start van de certificering en de aanbesteding van de kritische percelen waren overigens eerder aangekondigd in het Algemeen Overleg van 30 oktober en 18 november 2008, en onder meer in de brieven van 30 september (31 305, nr. 76) en bij de Eerste Voortgangsrapportage Anders Betalen voor Mobiliteit (31 305, nr. 78).

⁹⁰ Conceptueel dynamisch model Handhaving Kilometerbeprijzing; een verkenning van de handhavingsinstrumenten en hun effectiviteit in samenhang, Significant, 24 juli 2008.

Daarbij zijn onder meer de effectiviteit en de efficiëntie van de diverse handhavingsinstrumenten berekend en is de optimale mix aan in te zetten instrumenten uitgewerkt⁹¹. Uitgangspunt is overtredingen zoveel mogelijk te voorkomen. Daartoe worden vooral administratieve controles uitgevoerd met behulp van geautomatiseerde systemen, waarbij vaste en mobiele portalen worden gebruikt. Dit administratieve toezicht zal vooral door de RDW worden uitgevoerd. Daarnaast spelen onder meer politie en justitie een rol. In hoofdstuk 8 wordt het toezichtarrangement verder toegelicht.

2.7 De omzetting van belastingen

2.7.1 Het huidige stelsel

Zoals in het vorige hoofdstuk staat aangegeven, bestaan de huidige vaste autobelastingen uit de belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM), de motorrijtuigenbelasting (MRB) en de belasting zware motorvoertuigen (BZM). De BPM wordt éénmalig betaald voor de eerste registratie van een motorrijtuig of de aanvang van het gebruik van de weg in Nederland. De MRB wordt periodiek betaald door personen die een personenauto, bestelauto, motor of vrachtwagen op hun naam hebben staan. Met de MRB worden ook de provinciale opcenten geïnd. De provincies kunnen – binnen bandbreedtes – zelf de hoogte van de opcenten vaststellen. De omvang van de provinciale opcenten was € 1,2 miljard in 2007⁹². De BZM staat ook bekend als het Eurovignet en is gebaseerd op een verdrag tussen Nederland, België, Luxemburg, Zweden en Denemarken. Deze belasting is verschuldigd voor zware vrachtwagens die gebruik maken van de autosnelweg en die uitsluitend zijn bestemd voor goederenvervoer over de weg.

In het huidige stelsel betalen de houders van motorrijtuigen (exclusief motorfietsen) ongeveer € 6,6 miljard aan vaste autobelastingen⁹³.

2.7.2 Belangrijkste uitgangspunten

Lastenneutraliteit

Zoals in hoofdstuk 1 staat vermeld, dient de overgang van het huidige stelsel naar het stelsel met de kilometerprijs lastenneutraal plaats te vinden. Met de invoering van een kilometerprijs worden de BPM en de MRB afgeschaft, waarbij het wegverkeer in totaliteit niet zwaarder zal worden belast dan daarvoor het geval is.

De lastenneutraliteit leidt ertoe dat bij de invoering van de kilometerprijs gezamenlijk niet meer wordt betaald voor mobiliteit. Dit laat onverlet dat veelrijders en mensen met onzuinige en relatief sterk milieuverontreinigende auto's meer gaan betalen en andere weggebruikers minder. Maar dit hangt ook af van de leeftijd, bezitsduur of het type motorrijtuig en het moment en de plaats waar gereden wordt.

Aansluiten bij huidige voertuigsoorten

In het nieuwe stelsel wordt het huidig onderscheid naar voertuigsoort op grond van de Wet MRB 1994 en de Wet BPM 1992 overgenomen. Dit betekent dat personenauto's en bestelauto's voor particulieren, bestelauto's voor gehandicapten, bestelauto's voor ondernemers, vrachtwagens en autobussen elk een eigen naar milieukeurmerken gedifferentieerd basistarief zullen kennen. Tot het moment van omzetting worden eventuele aanpassingen aan de MRB of BPM zoveel mogelijk in dit wetsvoorstel meegenomen.

⁹¹ Inzet handhavingsinstrumenten kilometerbeprijzing; effectanalyse met een kwantitatief systeemdynamisch model, Significant, 9 januari 2009

⁹² Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden n.a.v. begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (bijlage bij antwoord op vraag 24). Kamerstukken II, 2007-2008, 31 200 XII, nr. 17.

⁹³ Peiljaar 2008, bron Ministerie van Financiën.

2.7.3 Gevolgen omzetting voor de huidige vaste belastingen

De weggebruikers betaalden in 2007 € 6,3 miljard aan vaste autobelastingen bestaande uit de MRB, BPM en BZM en € 1,2 miljard aan de provinciale opcenten op de MRB. Deze vaste belastingen worden, zoals in paragraaf 1.1.2 gemeld, afgeschaft. Voor zware vrachtwagens (met een gewicht van meer dan 12 ton) blijft het Europees vastgestelde minimumtarief van de MRB in stand. Daarnaast zullen motoren MRB blijven betalen in plaats van de kilometerprijs. Omdat de provinciale opcenten vervallen, wordt in overleg met het Inter Provinciaal Overleg (IPO) gezocht naar een nieuwe financieringsbron, die nauw aansluit bij het provinciale takenpakket. De totale omvang van dit nieuwe belastinggebied is afhankelijk van de herijking van de financiële verhouding Rijk-provincies die op dit moment plaatsvindt. De Raad voor de Financiële Verhoudingen (Rfv) heeft op 1 maart 2009 hierover een advies uitgebracht en constateert in dit advies dat het evenwicht tussen de provinciale middelen en de provinciale taken in onbalans is geraakt.⁹⁴ Uitgangspunt voor de nieuwe financieringsbron is de afspraak uit het bestuursakkoord rijk-provincies 2008-2011 dat de provincies een eigen belastinggebied behouden.⁹⁵ De Staatssecretaris van Financiën heeft bij zijn brief van 30 mei 2008 aangegeven dat een nieuwe provinciale belasting niet zijn grondslag kan vinden in de automobilititeit.⁹⁶

Gevolgen voor de motorrijtuigenbelasting (MRB)

Op dit moment is de MRB als houderschapsbelasting verschuldigd voor het bezit van een motorrijtuig, ongeacht het gebruik ervan. Daarom wordt de MRB voor alle categorieën afgeschaft, met uitzondering van motorfietsen en zware vrachtwagens. De MRB voor motorfietsen blijft gehandhaafd omdat het technisch/financieel niet goed mogelijk is om voor motorfietsen een kilometerprijs te innen. De voor de kilometerprijs benodigde registratievoorziening kan niet tegen acceptabele kosten worden ingebouwd. Dit betekent dat motorfietsen van de kilometerprijs worden vrijgesteld (zie verder paragraaf 3.2.2). Voor vrachtwagens met een toegestane maximummassa van meer dan twaalf ton blijft een groot deel van de MRB - namelijk het Europese minimum - ook verschuldigd. Nederland is immers ingevolge artikel 6, eerste lid, van de Eurovignetrichtlijn, verplicht om voor vrachtwagens van twaalf ton of meer de in bij die richtlijn behorende bijlage I genoemde minimumtarieven aan belasting te heffen.

Gevolgen voor de belasting voor personenauto's en motorrijwielen (BPM)

De betaling verschuift van een éénmalige naar een periodieke betaling. De afbouw van de BPM vindt stapsgewijs plaats. Een grote verlaging ineens van de BPM leidt anders tot onwenselijke schokeffecten op de automarkt. De BPM betreft immers een aankoopbelasting voor nieuwe auto's, en ook van gebruikte auto's die worden geïmporteerd. Een verlaging van de BPM ineens maakt nieuwe auto's aanmerkelijk goedkoper, hetgeen negatieve gevolgen zou hebben voor de waarde van het bestaande wagenpark van ondernemers en particulieren. Door te kiezen voor een jaarlijkse stapsgewijze afbouw van de BPM worden de schokeffecten beperkt. Overigens is met ingang van 2008 de BPM al stap voor stap verlaagd, onder gelijktijdige verhoging van de MRB. Dit is voor 2008 vastgelegd in het Belastingplan 2008; voor de jaren 2009 tot en met 2013 zijn de stappen vastgelegd in het Belastingplan 2009. De gehele periode is uitgaande van het toen voorziene introductieschema van Anders Betalen voor Mobiliteit, beschreven in de brief van de Staatssecretaris van Financiën van 30 mei 2008.

Gevolgen voor de belasting voor zware motorrijtuigen (BZM)

De belasting voor zware motorrijtuigen wordt afgeschaft.⁹⁷ Met de afbouw moet het op 9 februari 1994 te Brussel tot stand gekomen verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens (Eurovignetverdrag)⁹⁸ worden opgezegd of de heffing voor het gebruiksrecht voor zware vrachtwagens worden beëindigd. Na de afschaffing van de belasting voor zware motorrijtuigen heft Nederland immers niet langer een gemeenschappelijk gebruiksrecht in de zin van artikel 1 van het Eurovignetverdrag. In het buitenland worden

⁹⁴ 'Naar een herijking van de financiële verhoudingen tussen Rijk en provincies', Raad voor de financiële verhoudingen, 26 maart 2009.

⁹⁵ Kamerstukken II 2008/09, 31700B, nr. 18, blz. 2.

⁹⁶ Kamerstukken II 2007/08, 31305, nr. 35.

⁹⁷ Deze belasting wordt alleen afgeschaft voor het rijden in Nederland, een Nederlandse vrachtwagen blijft in het buitenland wel betalen.

⁹⁸ Trb. 1994, 69. Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens, 9 februari 1994.

dergelijke gebruiksrechten op grond van de Eurovignetrichtlijn dan nog wel geheven. Vooral nog gaat de voorkeur uit naar beëindiging van de heffing zonder opzegging van het verdrag (zie ook paragraaf 7.4.4).

Verhouding gebruiksrecht en tolgelden

De kilometerprijs is voor de toepassing van de Eurovignetrichtlijn als tolgeld te kwalificeren omdat het een bedrag betreft dat per afstand wordt betaald. Het is op basis van artikel 7, derde lid, van de Eurovignetrichtlijn, niet toegestaan om voor het gebruik van hetzelfde traject zowel een tolgeld als een gebruiksrecht te vorderen, bijvoorbeeld de BZM. Dit is de reden dat de BZM als gebruiksrecht in de zin van de Eurovignetrichtlijn verdwijnt.

Een lidstaat mag overigens in het geval van een gebruiksrecht wel tolgelden heffen voor het gebruik van bruggen en tunnels die deel uitmaken van de wegennetten waarover gebruiksrechten worden geheven. In Nederland is dat op dit moment alleen aan de orde bij de Westerscheldetunnel en de Kiltunnel. De Eurovignetrichtlijn verhindert dus na de introductie van de kilometerprijs niet de heffing van een tarief voor vrachtwagens voor het gebruik van de genoemde tunnels.

2.8 Samenhang met de Wet bereikbaarheid en mobiliteit

Naast het voorstel voor de Wet op de kilometerprijs is er nog een wettelijke regeling die beprijzing mogelijk maakt. Om de weggebruiker niet onnodig en onredelijk te belasten, is een goede afstemming tussen deze wetten nodig.

Op grond van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit uit 2002 (Wbm) kunnen drie verschillende mobiliteitstarieven worden geheven: het expresbaantarief, het toltarief en het kilometertarief. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in de afschaffing van de mogelijkheid tot heffing van het bovenbedoelde kilometertarief. Om praktische redenen is geen van deze tarieven ooit toegepast. In juni 2006 is een wetsvoorstel tot wijziging van de Wbm bij de Tweede Kamer ingediend⁹⁹. Met dat wetsvoorstel wilde het kabinet Balkenende II de heffing van het toltarief vergemakkelijken en de heffing van een 'versnellingstarief' mogelijk maken, zoals het Platform had voorgesteld. Het toltarief is bedoeld voor de financiering van de aanleg van nieuwe infrastructuur, waarbij ook op de bestaande weg een prijs gevraagd kan worden, althans indien deze in dezelfde verbinding voorziet of in het verlengde van de nieuw aan te leggen weg ligt. Het versnellingstarief is bedoeld voor financiering van de rentekosten van het versneld aanleggen van projecten waar reeds financiële dekking voor is. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Wbm is bepaald dat op een weg niet meer dan één mobiliteitstarief zoals bedoeld in de Wbm kan worden geheven. Een combinatie van het basistarief van de kilometerprijs die voorliggend wetsvoorstel mogelijk maakt, en een mobiliteitstarief uit de Wbm, is wel mogelijk. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wbm is nog niet door het parlement behandeld.

De voorgestelde wijziging van de Wbm vloeit voort uit de Nota Mobiliteit waarin staat dat een betrouwbare en acceptabele reistijd niet alleen kan worden bereikt door autobezitters te laten betalen naar gebruik (kilometerprijs), maar ook door uitbreiding van infrastructuur. Voor de tijdige aanpak van alle in de Nota Mobiliteit aangegeven notoire knelpunten in het wegennet waren onvoldoende middelen. De heffing van tol- en versnellingstarieven moet daarin voorzien. Bij de financiering van de Nota Mobiliteit is rekening gehouden met een bedrag van ca. € 1 miljard dat met de heffing van een tol- en/of versnellingstarief wordt opgebracht. Een tol- of versnellingstarief kan zowel door het Rijk als door provincies, gemeenten en wegbeherende waterschappen worden toegepast en is dus bedoeld om nieuwe infrastructuur te financieren. De heffing is dan ook per definitie tijdelijk.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is overwogen of de Wbm in het wetsvoorstel voor de kilometerprijs kon worden opgenomen, vooral ook om dat er op bepaalde trajecten tarieven op grond van beide wetten geheven zullen worden. Toch is gekozen voor aparte wetstrajecten, omdat de Wbm eerder van kracht moet zijn om de oplossing van notoire knelpunten in het wegennet te

⁹⁹ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 615, nr. 2.

kunnen financieren. Bovendien lopen de doelstellingen fundamenteel uiteen. De Wbm geeft financierings-instrumenten (tol- en versnellingsstarief) die kunnen worden ingezet om infrastructuurprojecten te financieren. Betaling vindt plaats bij passage van een betaalpunt op specifieke wegen en de opbrengsten zijn voor het specifieke project. De wetgeving voor de kilometerprijs beoogt dat de weggebruiker gaat betalen voor gebruik van een motorrijtuig in plaats van voor het bezit.

Bij de uitwerking van dit wetsvoorstel zal worden voorzien in een goede afstemming tussen beide wetten, zodat de eventuele samenloop van te heffen tarieven op grond van beide wetten goed wordt gereguleerd. Zo zal de inning van tarieven op grond van beide wetten op dezelfde wijze plaatsvinden en zal, gelet op het gebruiksgemak, daarbij zoveel mogelijk dezelfde technologie gebruikt worden. Bij brief van 20 december 2007 heeft de minister van verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer laten weten hoe de versnellingsprijs of toltarief zich verhoudt tot de kilometerprijs. Uitgangspunt is dat er één rekening komt voor de weggebruiker en kunnen genoemde tarieven en de kilometerprijs door dezelfde instantie worden geïnd. De inningstechniek zal dan ook in samenhang worden ontwikkeld¹⁰⁰. Daarnaast is het voornemen de differentiatie naar tijd en plaats voor de kilometerprijs niet toe te passen op trajecten waar ook een tol- of versnellingsstarief wordt geïnd.

3 DE BETALINGSPLICHT EN DE KILOMETERREGISTRATIE

3.1 Betalingsplichtigen

In beginsel moet voor alle motorrijtuigen die in Nederland rijden de kilometerprijs worden betaald, ongeacht de nationaliteit van de houder of het land waar het motorrijtuig geregistreerd is. Zoals in paragraaf 2.2 staat vermeld is de houder van het motorrijtuig verantwoordelijk voor de betaling van de kilometerprijs. Voor motorrijtuigen met een Nederlands kenteken is dat primair de kentekenhouder en voor motorrijtuigen met een buitenlands kenteken degene die in het Register buitenlandse kenteken is opgenomen, of dat motorrijtuig in Nederland ter beschikking heeft. In paragraaf 3.5 wordt toegelicht hoe buitenlandse gekentekende motorrijtuigen aan de kilometerprijs gaan deelnemen.

Indien de houder van een motorrijtuig met een Nederlands kenteken niet de gebruiker is, kunnen de kentekenhouder en degene aan wie het motorrijtuig enige tijd ter beschikking staat, de RDW gezamenlijk verzoeken om de feitelijke gebruiker als betalingsplichtige aan te wijzen. Van deze mogelijkheid kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt bij het leasen van motorrijtuigen. In alle overige gevallen – bijvoorbeeld als een motorrijtuig wordt uitgeleend of verhuurd - wordt de houder aangesproken op verplichtingen die uit dit wetsvoorstel voortvloeien. Zo is de houder verantwoordelijk voor het uitrusten van een motorrijtuig met een registratievoorziening. Als de registratievoorziening niet werkt, moet de houder dat melden en de voorziening laten repareren (alhoewel de gebruiker in zijn plaats het mag doen). Ook de factuur wordt aan de houder toegezonden en hij wordt bij niet tijdige betaling aangesproken. Houder en gebruiker kunnen onderling afspreken dat de gebruiker de kilometerprijs aan de houder vergoedt. Voor privacyaspecten ingeval van lease wordt verwezen naar paragraaf 3.6.7.

Uitzonderingen op de betalingsplicht zijn mogelijk op beleidsmatige, financiële, technische, sociale of veiligheids- of internationale redenen. In dergelijke gevallen geldt ook geen plicht tot het voeren van een registratievoorziening. Daarnaast bestaat er de mogelijkheid van een gereduceerd tarief. De volgende paragraaf gaat dieper in op deze uitzonderingen en gereduceerde tarieven.

3.2 Uitzonderingen en gereduceerde tarieven

3.2.1 Systematiek Wet BPM 1992 en Wet MRB 1994

¹⁰⁰ Kamerstukken II, 2007-2008, 29 535 en 31 305, nr. 10.

In dit wetsvoorstel wordt aangesloten op de systematiek voor de huidige BPM en MRB. Bepaalde categorieën motorrijtuigen hoeven thans op grond van de Wet BPM 1992 en de Wet MRB 1994 geen BPM en MRB te betalen. Het gaat bijvoorbeeld om motorrijtuigen met een veiligheids- of een sociale functie, motorrijtuigen voor de aanleg en het onderhoud van wegen en taxi's. Bovendien betalen bepaalde categorieën motorrijtuigen een gereduceerd tarief voor de MRB, zoals bestelauto's ingericht voor gehandicaptenvervoer en bestelauto's van ondernemers (grijze kentekens).

De MRB is een belasting die periodiek wordt betaald. In de Wet MRB 1994 zijn bepaalde categorieën motorrijtuigen van betaling vrijgesteld. Andere categorieën kunnen op grond van deze wet van betaling worden ontheven¹⁰¹. Ontheffingen worden op verzoek van de kentekenhouders verkregen. Op dat verzoek wordt beslist door de inspecteur der belastingen.

De BPM wordt eenmalig betaald op het moment dat een motorrijtuig in het kentekenregister wordt opgenomen. Dit kan zijn bij aanschaf maar bijvoorbeeld ook bij import van een motorrijtuig.

3.2.2 Uitzonderingen

Zoals eerder aangegeven geldt de betalingsplicht voor de kilometerprijs in principe voor alle motorrijtuigen. Motorrijtuigen die geen kentekenplicht hebben, zijn niet betalingsplichtig. Uitzonderingen zijn daarnaast mogelijk op grond van beleidsmatige, sociale, veiligheids- of internationale gronden of op basis van technische en financiële overwegingen van dit moment. Motorrijtuigen die onder één van deze uitzonderingen vallen, worden van betaling van de kilometerprijs vrijgesteld of ontheven (zie voor dat onderscheid de toelichting bij artikelen 2.1 en 2.2). In deze paragraaf wordt ingegaan op de vier categorieën uitzonderingen. Paragraaf 3.2.3 gaat vervolgens in op de reducties die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen.

Uitzondering voor motorrijtuigen zonder kenteken

In het kentekenregister van de RDW is geregistreerd wie als houder van het motorrijtuig wordt aangemerkt en daarmee geldt als betalingsplichtige voor de kilometerprijs. De motorrijtuigen die geen kentekenplicht kennen zoals bijvoorbeeld gehandicaptenvoertuigen, landbouw- en bosbouwtrekkers en motorrijtuigen met beperkte snelheid, kunnen niet eenvoudig worden geïdentificeerd en worden daarom, net als nu, van betaling vrijgesteld.

Uitzondering voor motorrijtuigen op sociale, veiligheids- of internationale gronden

In paragraaf 3.2.2 is gemeld dat bepaalde categorieën motorrijtuigen op grond van de Wet MRB 1994 geen MRB betalen gelet op hun sociale functie (ambulances, dierenambulances, begrafeniswagens) of veiligheidsfunctie (politie- en brandweerauto's, defensiemotorrijtuigen). Deze uitzondering blijft gehandhaafd. Ook de uitzondering voor motorrijtuigen van buitenlandse diplomaten en van medewerkers van het internationale Hof van Justitie blijft in stand. Deze laatste motorrijtuigen hebben een speciaal kenteken.

Uitzondering op technische en financiële gronden

Het is voor bepaalde categorieën motorrijtuigen om technische of financiële redenen op dit moment niet goed mogelijk om deze met een registratievoorziening uit te rusten. Zoals in de brief aan de Tweede Kamer van 30 september 2008 staat vermeld, gaat het hierbij vooral om motorfietsen, maar het kan ook gelden voor andere motorrijtuigen. Het is technisch bezwaarlijk motorfietsen met een standaard registratievoorziening uit te rusten. Vanwege de specifieke kenmerken van motorfietsen en de grote diversiteit in uitvoeringsvormen is de inbouw van een registratievoorziening bij motorfietsen technisch complex en risicovol, met name door het open karakter van een groot deel van de motorfietsen. Dit heeft gevolgen voor de betrouwbaarheid (bijvoorbeeld door weersinvloeden) en diefstalgevoeligheid (o.a. gevolgen voor de privacy). Ook vraagt het onder de werking van de kilometerprijs brengen van motorfietsen aanzienlijke extra

¹⁰¹ In de Wet MRB 1994 wordt in beide gevallen gesproken van een vrijstelling, in het wetsvoorstel kilometerprijs wordt de thans gebruikelijke terminologie vrijstelling dan wel ontheffing gebruikt.

investeringen in handhavingsapparatuur. In tegenstellingen tot andere motorvoertuigen hebben motorfietsen alleen aan de achterzijde van het voertuig een kentekenplaat. Dit vereist het plaatsen van extra handhavingsportalen. Voor motorfietsen zal dan ook het fiscale regime onverkort van toepassing blijven.

Uitzondering vanwege beleidsmatige redenen

Thans zijn taxi's vrijgesteld van betaling van MRB. Argument daarvoor is geweest dat ze zijn te beschouwen als een aanvulling op het openbaar vervoer. Ook in het systeem van kilometerprijs zijn taxi's vrijgesteld. Dit geldt ook voor OV-bussen. Niet alle OV-bussen hebben thans een vrijstelling van MRB, maar zij die niet vrijgesteld zijn betalen wel een laag tarief. Voorgesteld wordt om de categorie OV-bussen zijn totaliteit vrij te stellen van de verplichtingen verband houdende met de invoering van de kilometerprijs. Dit omdat het OV juist als alternatief moet dienen voor die houders van motorrijtuigen voor personenvervoer die een keuze willen maken voor een reis per openbaar vervoer. Het betreft overigens maar een – in aantallen bezien - zeer beperkte categorie voertuigen; er zijn ongeveer 6500 OV-bussen. De overige autobussen vallen wel onder de kilometerprijs.

Mede naar aanleiding van een amendement van het lid Cramer¹⁰², ingediend bij de behandeling van het belastingplan 2009 is voor oldtimers een uitsterfregeling gecreëerd. Motorrijtuigen van vóór 1 januari 1987 worden van de kilometerprijs vrijgesteld, waardoor de groep oldtimers op termijn sterk zal krimpen.

3.2.3 Gereduceerde tarieven

In de huidige autobelastingen geldt voor bestelauto's van ondernemers en van gehandicapten een vrijstelling respectievelijk een volledige teruggaaf van BPM en een gereduceerd tarief zonder brandstoftoeslagen voor de MRB. Dit huidige fiscale voordeel voor bestelauto's van ondernemers en bestelauto's van gehandicapten wordt lastenneutraal omgezet. Dit leidt tot gereduceerde tarieven voor de bovenbedoelde bestelauto's in het wetsvoorstel. De tarieven zijn gebaseerd op ledig gewicht in plaats van op CO₂-uitstoot. Ook gelden er voor de bovenbedoelde bestelauto's die rijden op diesel of LPG geen brandstoftoeslagen. De inhoudelijke vereisten om in aanmerking te komen voor de gereduceerde tarieven komen overeen met die van de MRB.

3.3 De registratievoorziening

3.3.1 Werking registratievoorziening

Het stelsel van de kilometerprijs vereist dat het aantal gereden kilometers voor elk motorrijtuig wordt bijgehouden, inclusief de tijd en plaats waarop deze zijn afgelegd. Een motorrijtuig moet daarom zijn uitgerust met een voorziening die deze gegevens registreert. In het wetsvoorstel wordt dit de 'registratievoorziening' genoemd. Voor de inning is het voldoende om over genoemde gegevens te beschikken in geaggregeerde vorm, dat wil zeggen het aantal geregistreerde kilometers dat tegen de verschillende tariefsoorten is afgelegd. Voor eventuele extra diensten van erkende (private) dienstverleners, kunnen ook niet-geaggregeerde gegevens van belang zijn. Het wetsvoorstel biedt daarom de mogelijkheid van een registratievoorziening die op twee manieren kan worden gebruikt. Bij de eerste manier registreert de voorziening de gegevens en verstuurt deze in geaggregeerde vorm naar de RDW, die het vervolgens doorzendt naar het inningsbureau (CJIB). Bij de andere manier komen niet geaggregeerde gegevens ter beschikking van een erkende dienstverlener, die deze vervolgens aggregeert en doorzendt naar het inningsbureau (CJIB). Met deze gegevens kan die dienstverlener extra diensten leveren die niet noodzakelijk zijn voor de inning van de kilometerprijs. Het eerste type wordt gebruikt indien geen gebruik wordt gemaakt van extra diensten van een erkende dienstverlener. Een erkende dienstverlener kan naast het eerste ook het tweede type aanbieden.

¹⁰² Kamerstukken II, 2008-2009, 31 704, nr. 70.

Voor de aan het inningsbureau toe te zenden informatie moet het aantal kilometers per tariefsoort worden vastgelegd. Om dit te kunnen doen, bevatten beide typen registratievoorzieningen een GPS-ontvanger en coördinaten van locaties waar het spitstarief geldt. Een registratievoorziening registreert waar een motorrijtuig zich op welk moment bevindt. Een registratievoorziening houdt vervolgens per tariefsoort een boekhouding bij van de afgelegde afstanden op bepaalde tijden en plaatsen. De registratievoorziening verzendt de – al dan niet geaggregeerde – gebruiksgegevens naar een erkende dienstverlener of naar het inningsbureau. Het inningsbureau maakt vervolgens de factuur op en zendt deze aan de houder.

Voor de houder is van belang dat hij op eenvoudige wijze kan beschikken over zijn gedetailleerde verplaatsingsgegevens. Deze gegevens kunnen worden gebruikt om inzicht te krijgen in zijn mobiliteitsgedrag. Daarom wordt naast de informatie die voor het inningsbureau (CJIB) wordt verzameld, door de registratievoorziening ook informatie voor de houder verzameld. Het gaat dan om de concrete verplaatsingsgegevens (waar was het motorrijtuig op welk moment). Bij de aanbesteding van de ontwikkeling van de registratievoorziening in het garantiespoor zal de mogelijkheid om gegevens voor de houder beschikbaar te maken als functionele eis worden gesteld. De verplaatsingsgegevens komen op grond van privacyredenen niet ter beschikking van het inningsbureau. Voor een verdere uitleg hierover wordt verwezen naar paragraaf 3.6.

De in de registratievoorziening aanwezige set coördinaten van locaties waar het spitstarief geldt en de tijdstippen waarop dit tarief geldt, kan worden vernieuwd wanneer het aantal of de omvang van spitsgebieden wijzigt of wanneer de spitsperiodes worden aangepast. Het inningsbureau beschikt over een voorziening om die informatie naar de registratievoorziening te zenden.

De registratievoorziening bevat in alle gevallen functionaliteiten aan hand waarvan een goede werking van de registratievoorziening kan worden vastgesteld. Deze functionaliteiten stellen toezichthouders in staat in de nabijheid van het motorrijtuig de registratievoorziening uit te lezen. Zij beschikken daartoe over elektronische apparatuur. Daarmee kunnen zij controleren of de registratievoorziening op de juiste wijze functioneert. Verplaatsingsgegevens kunnen op deze wijze niet worden uitgelezen. Daarnaast zal de registratievoorziening periodiek een logboek (zonder verplaatsingsgegevens) aan het handhavingsbureau zenden aan de hand waarvan het functioneren van de registratievoorziening kan worden nagegaan. In hoofdstuk 8 wordt verder ingegaan op de wijze waarop de kilometerprijs wordt gehandhaafd en welke consequenties dit heeft voor de registratievoorziening.

Bij ministeriële regeling worden eisen gesteld waaraan de registratievoorziening moet voldoen. Zo zal een registratievoorziening aan bepaalde type-eisen moeten voldoen en zullen registratievoorzieningen regelmatig moeten worden gekeurd bij de Algemene Periodieke Keuring (APK). Indien een erkende dienstverlener een registratievoorziening produceert en levert, dan zal deze moeten aantonen dat de voorziening aan de gestelde eisen voldoet.

Aanschaf, herstel en vervanging registratievoorziening

De eerste keer zullen alle houders - of zij zich zullen aansluiten bij een erkende dienstverlener of niet - een vergoeding ontvangen voor de kosten van de door hen aangeschafte registratievoorziening. In het kader van het technisch programma van eisen voor de registratievoorziening zullen zeer hoge eisen gesteld worden aan de robuustheid van de registratievoorziening. De registratievoorzieningen zullen ook onderworpen worden aan typegoedkeuring: als die ontbreekt zal de registratievoorziening niet op de markt gebracht kunnen worden. Indien een registratievoorziening toch defect blijkt te zijn, zal de kentekenhouder zich op grond van privaatrechtelijke verhoudingen dienen te wenden tot de leverancier van die voorziening, dan wel zijn erkende dienstverlener. Indien hij geen garantie meer heeft dan wel indien zijn contract met de dienstverlener niet in die situatie voorziet, zal de houder zelf moeten voorzien in reparatie of vervanging. Met betrekking tot de aanschaf van een nieuwe registratievoorziening in de toekomst, bijvoorbeeld bij aanschaf van een nieuwe auto, wordt niet voorzien in een vergoeding van overheidswege. Op termijn zal een registratievoorziening naar verwachting, ook gezien de Europese ontwikkelingen, standaard onderdeel gaan uitmaken van voertuigen. De registratievoorziening zal dan ook veelal hetzij fabriek-af, hetzij bij aflevering van het voertuig door de garage/dealer zijn ingebouwd. Daarbij komt voorts dat het de verwachting is

dat de voor de kilometerprijs benodigde apparatuur ook integraal onderdeel zal gaan uitmaken van overige voertuigapparatuur, zoals navigatiesystemen.

3.3.2 Portabiliteit

De regering hecht eraan dat een houder de keuze heeft al dan niet gebruik te maken van een erkende (private) dienstverlener. Dit betekent dat een houder met weinig inspanning moet kunnen overstappen van een situatie waarbij de registratievoorziening de gebruiksgegevens direct aan het inningsbureau zendt naar een situatie waarin dat geschiedt via een erkende dienstverlener. In dit verband wordt gesproken van 'portabiliteit'.

Het vraagstuk van de portabiliteit raakt houders omdat - om reden van een betrouwbare kilometerregistratie - gekozen is voor gecontroleerde inbouw door gecertificeerde inbouwstations. Met andere woorden, wisselen van registratievoorziening zou installatie van een andere registratievoorziening betekenen, met de bijbehorende kosten vermoedelijk (indirect) voor rekening van de houder. Dit is niet wenselijk. Daarnaast is portabiliteit van belang om houders de vrijheid te geven in keuze van dienstverlener.

Ook maatschappelijk is portabiliteit van belang. Allereerst omdat het grote aantallen betreft. Per jaar wisselen miljoenen auto's van eigenaar. Om de totale maatschappelijke kosten in de hand te houden is het van groot belang dat de kilometerprijs minimale (administratieve) lasten oplevert bij koop of verkoop van een auto. Verder zorgt een hoge mate van portabiliteit niet alleen voor maximale marktwerking, maar wordt het ook eenvoudig om het garantiespoor af te bouwen of te privatiseren; houders van registratievoorzieningen in het garantiespoor kunnen alsdan eenvoudig overstappen naar een erkende dienstverlener. Tenslotte is een snelle overgang van een dienstverlener naar het garantiespoor of naar een andere dienstverlener ook van belang in geval een dienstverlener ophoudt te voldoen aan de gestelde eisen, bijvoorbeeld in geval van een (dreigend) faillissement.

In het kader van aanbesteding en certificering worden marktpartijen uitgedaagd om deze portabiliteit vorm te geven binnen bepaalde randvoorwaarden, zoals keuzevrijheid, beperking van (administratieve) lasten en overstappemak. Omdat nu nog geen duidelijkheid bestaat over de vormgeving van portabiliteit, is in het wetsvoorstel voorzien in een ministeriële regeling waarin de gekozen lijn rond portabiliteit kan worden uitgewerkt.

3.4 Europese eisen aan de registratievoorziening

3.4.1 Europees juridisch kader

Ten aanzien van de registratievoorzieningen dient rekening te worden gehouden met diverse Europese richtlijnen. Het gaat dan, naast de in onderdeel 1.4.2 reeds genoemde Interoperabiliteitsrichtlijn en Eurovignetrichtlijn, om de zogenaamde Kaderrichtlijn¹⁰³ en de 'Richtlijn betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij', welke ook wel bekend staat als de Securitrichtlijn¹⁰⁴. In deze paragraaf worden de implicaties van deze richtlijnen voor de registratievoorziening toegelicht.

¹⁰³ Richtlijn nr. 2007/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 september 2007 tot vaststelling van een kader voor de goedkeuring van motorrijtuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd.

¹⁰⁴ Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204, 1998).

3.4.2 Interoperabiliteitsrichtlijn

De interoperabiliteitsrichtlijn stelt onder meer technische eisen aan 'elektronische tolheffingssystemen', waaronder ook de registratievoorziening valt. Het systeem van de kilometerprijs, een elektronisch tolheffingssysteem, dient ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Interoperabiliteitsrichtlijn, gebaseerd te zijn op één of meer van de volgende technologieën:

- plaatsbepaling per satelliet,
- mobiele communicatie volgens GSM-GPRS-norm (referentie GSM TS 03.60/23.0.60), of
- 5,8 GHz microgolfttechnologie.

De plaatsbepaling ten behoeve van het systeem van de kilometerprijs vindt plaats per satelliet. De registratievoorziening zendt de geregistreerde gegevens door middel van GSM-GPRS-norm of een andere technologie. Het systeem voldoet daarmee aan de Interoperabiliteitsrichtlijn. Het gebruik van aanvullende technologie gecombineerd met de plaatsbepaling per satelliet is op basis van de Interoperabiliteitsrichtlijn toegestaan, op voorwaarde dat dit niet leidt tot een extra last voor gebruikers of discriminatie tussen hen. De interoperabiliteitsrichtlijn ziet voorts op de invoering van de nog nader door de Europese Commissie te definiëren Europese Elektronische Tolheffingsdienst (EETS). Lidstaten moeten, op grond van de richtlijn, erop toezien dat na definiëring van de EETS (en na verloop van de in de richtlijn opgenomen overgangstermijnen) exploitanten of dienstverleners deze dienst aan hun klanten aanbieden.

Uit de richtlijn volgt verder wat betreft de EETS dat exploitanten volgens het daarin opgenomen tijdschema aan geïnteresseerde gebruikers apparatuur ter beschikking moeten stellen die in het voertuig kan worden ingebouwd en die geschikt is voor alle in de lidstaten in gebruik zijnde elektronische tolheffingssystemen (voor zover die gebruik maken van de voorgeschreven technologische oplossingen).

In de richtlijn staat een schema voor het aanbieden van de EETS, uitgesplitst naar verschillende typen voertuigen, maar dat schema is gekoppeld aan de besluitvorming over definiëring van die dienst. De besluitvorming daarover heeft nog niet plaatsgevonden. In afwachting daarvan is het zo dat de Nederlandse keuze voor plaatsbepaling per satelliet (Global Navigation Satellite System: GNSS) past binnen de drie in de richtlijn voorgeschreven technieken; daarmee doet Nederland, bij ontstentenis van nadere Europese besluitvorming, in ieder geval datgene wat mogelijk is om straks de aansluiting bij EETS te kunnen maken.

3.4.3 Kaderrichtlijn

De kaderrichtlijn bevat, via de in bijlage IV van die richtlijn genoemde voorschriften, de zogenaamde toelatingseisen voor motorrijtuigen. De voertuigeisen bestaan uit toelatingseisen en permanente eisen.

De toelatingseisen zijn de eisen voor het verkrijgen van de typegoedkeuring voor het motorrijtuig. Deze zien op het type en richten zich tot de fabrikant. Alleen voertuigen die overeenstemmen met een goedgekeurd type zijn toegelaten tot de weg. De toelatingseisen zijn op communautair niveau volledig geharmoniseerd in de Kaderrichtlijn en de in bijlage IV van die richtlijn genoemde voorschriften. Nederland beschikt dus niet meer over de vrijheid om eigen nationale toelatingseisen te stellen.

De permanente eisen zijn de eisen voor het daadwerkelijk gebruik van het motorrijtuig, richten zich tot de houder van het motorrijtuig en zien op het individuele motorrijtuig. Er heeft voor de permanente eisen een minimumharmonisatie plaatsgevonden. Een lidstaat mag aanvullende permanente eisen stellen, voor zover deze niet strijdig zijn met de Kaderrichtlijn, met name de in bijlage IV van die richtlijn genoemde voorschriften.

De eis om het motorrijtuig uit te rusten met een registratievoorziening is een aanvullende Nederlandse permanente eis, die niet strijdig is met de toelatingseisen of de communautaire permanente eisen. De inbouw en de uitbouw van de registratievoorziening kan namelijk zonder

aantasting van de integriteit van het motorrijtuig plaatsvinden. Er is bij de inbouw en bij de uitbouw geen sprake van een aanpassing, aanvulling of permanente verplaatsing van reeds bij de toelating geïnstalleerde voertuigonderdelen.

3.4.4 Eurovignetrichtlijn

De Eurovignetrichtlijn is vooral van belang in verband met de mogelijkheden om van buitenlandse vrachtwagens een kilometerprijs te vragen. Zoals in paragraaf 2.7.3 is vermeld, moet de kilometerprijs als 'tol' in de zin van de Eurovignetrichtlijn worden beschouwd (geen gebruiksrecht). Dit betekent dat er voor buitenlandse vrachtwagens altijd de mogelijkheid moet bestaan om deel te nemen op basis van daadwerkelijk gereden kilometers. Nederland dient bovendien, gelet op het EG-verdrag (proportionaliteitsvereiste zoals in paragraaf 3.5.1 omschreven) en ingevolge artikel 7, zesde lid, van de Eurovignetrichtlijn, de registratievoorziening voor die vrachtwagens tegen redelijke administratieve en financiële regelingen ter beschikking te stellen. Gelet op kosten van de aanschaf en inbouw van de registratievoorziening en de tijd die met de inbouw daarvan gemoeid is, is dat niet goed mogelijk. Zoals in paragraaf 3.5.3 al is toegelicht geldt de verplichting om een registratievoorziening te voeren dan ook niet voor in het buitenland geregistreerde vrachtwagens. Deze vrachtwagens moeten meedoen aan het in paragraaf 3.5.3 beschreven secundaire systeem. Dit secundaire systeem biedt de mogelijkheid om – naast een forfaitaire heffing – te kiezen voor betaling op basis van daadwerkelijk gereden kilometers. Daarmee is in dit wetsvoorstel voldaan aan de vereisten uit de Eurovignetrichtlijn.

3.4.5 Securitelrichtlijn

De Securitelrichtlijn schrijft voor dat nationale ontwerpmaatregelen die technische voorschriften bevatten aan de Europese Commissie moeten worden gemeld. Het wetsvoorstel bevat technische eisen voor de registratievoorziening. Er worden eisen gesteld aan de voorziening ten aanzien van het functioneren van het systeem, de te registreren gegevens, productie van gegevens voor berekening van het verschuldigde bedrag (ontdaan van verplaatsingsgegevens), de bevrraagbaarheid van de voorziening en de verzending van de gegevens.

Technische eisen kunnen een belemmering vormen voor het vrij goederenverkeer¹⁰⁵. Dergelijke belemmeringen zijn alleen toegestaan vanwege een dwingende reden van algemeen belang die niet economisch van aard is. De eisen mogen geen onderscheid maken tussen binnenlandse en buitenlandse aanbieders of afnemers. De eisen moeten bovendien noodzakelijk en proportioneel zijn. Waar mogelijk dienen producten uit andere lidstaten, die aldaar rechtmatig zijn vervaardigd, te worden erkend (toegelaten).

Zoals in paragraaf 3.5.1 is vermeld, wordt de noodzaak van doeltreffendheid van fiscale controle in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen als dwingende reden van algemeen belang geaccepteerd. De eisen aan de registratievoorziening zijn noodzakelijk voor de uitvoering van de wet. Het registratiesysteem is onontbeerlijk voor de doeltreffende inning en controle van de kilometerprijs. Via de registratievoorziening worden immers de gegevens verzameld die nodig zijn voor de inning van de kilometerprijs. Aangezien de kilometerprijs niet geïnd kan worden zonder goed functionerende voorziening in het motorrijtuig, volgens de gestelde eisen, zijn de eisen proportioneel. De technische eisen hebben betrekking op de functies van de registratievoorziening en zijn non-discriminatoir in de zin van het EG Verdrag.

In het wetsvoorstel is geen bepaling inzake wederzijdse erkenning opgenomen, aangezien de voor de Wet kilometerprijs benodigde diensten en producten worden aanbesteed op basis van richtlijn 2004/18/EG¹⁰⁶. Die richtlijn geeft directe uitwerking aan dit beginsel van wederzijdse erkenning (overweging 2 van de preambule bij die richtlijn).

¹⁰⁵ Artikel 28 van het EG-Verdrag.

¹⁰⁶ Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten.

Het wetsvoorstel is ingevolge de Securitelinrichtlijn op 13 december 2008 voorgelegd aan de Europese Commissie. Dit heeft geen aanleiding gegeven tot reacties van de Europese Commissie of van andere lidstaten.

3.5 Deelname buitenlandse motorrijtuigen

3.5.1 Betalingsplicht

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat ieder motorrijtuig dat in Nederland rijdt deelneemt aan de kilometerprijs. Dat geldt ook voor motorrijtuigen met een buitenlands kenteken. Op grond van Europese regelgeving mogen echter geen belemmeringen worden opgeworpen voor het vrij goederenverkeer¹⁰⁷, het vrij verkeer van werknemers¹⁰⁸, het recht van vrije vestiging¹⁰⁹ en van het vrij dienstenverkeer¹¹⁰. Vooral de verplichting om een motorrijtuig uit te rusten met een registratievoorziening dient in dit licht te worden gezien. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt echter dergelijke verplichtingen toelaatbaar zijn als deze op grond van een dwingende reden (van niet-economische aard) objectief gerechtvaardigd zijn. De doeltreffendheid van de fiscale controle is door het Hof van Justitie als dwingende reden van algemeen belang voor een handelsbelemmering geaccepteerd¹¹¹. De correcte vaststelling van de kilometerprijs valt daarmee onder de bovengenoemde rechtvaardiging. Het is dus in principe mogelijk om een registratievoorziening te verplichten.

Er moet echter ook worden voldaan aan het non-discriminatie en proportionaliteitsbeginsel uit het EG-verdrag. De proportionaliteit hangt af van de kosten en de administratieve lasten van de houder van het motorrijtuig met een buitenlands kenteken. Om dit te kunnen beoordelen wordt gekeken naar de periode dat een motorrijtuig in Nederland rijdt en of de buitenlandse eigenaar al of niet in Nederland gevestigd is. Indien de houder van het motorrijtuig in een andere EU-lidstaat dan Nederland woont of is gevestigd, is de verplichting van een registratievoorziening al snel duur en daarom disproportioneel. Van hem kan niet worden verwacht dat hij een registratievoorziening laat inbouwen¹¹².

De kosten en de administratieve lasten van de registratievoorziening zijn ook disproportioneel als een houder wél in Nederland woont of is gevestigd en het motorrijtuig met een buitenlands kenteken (niet zijnde een vrachtwagen) kortstondig aan die houder ter beschikking staat. Het wetsvoorstel bevat daarom ook een ontheffing voor motorrijtuigen die voor een aaneengesloten periode van niet meer dan vier weken per jaar aan in Nederland woonachtige of gevestigde houders ter beschikking staan. Een dergelijke regeling komt nu ook voor in de MRB. Motorrijtuigen met een buitenlands kenteken die langer dan vier weken per jaar in Nederland aan in Nederland woonachtige of gevestigde houders ter beschikking staan, zijn niet vrijgesteld. Deze moeten met een registratievoorziening worden uitgerust. De kosten worden in dit geval niet disproportioneel geacht.

Voor buitenlandse vrachtwagens is – gelet op de vereisten uit de Eurovignetrichtlijn – een apart systeem ontworpen (zie paragraaf 3.5.3).

3.5.2 Systeem voor buitenlandse motorrijtuigen niet zijnde vrachtwagens

Voor degenen met een buitenlands motorrijtuig dat niet een vrachtwagen is en die niet in Nederland wonen of zijn gevestigd, wordt onderzocht of zij tegen redelijke kosten kunnen

¹⁰⁷ Artikel 28 van het EG-verdrag.

¹⁰⁸ Artikel 39 van het EG-verdrag.

¹⁰⁹ Artikel 43 van het EG-verdrag.

¹¹⁰ Artikel 43 van het EG-verdrag.

¹¹¹ Zie in dit verband HvJ EG 21 maart 2002, zaak C-451/99, Cura Anlagen, HvJ EG 15 maart 2007, zaak C-54/05, Commissie-Finland.

¹¹² In de loop van de jaren zullen de kosten afnemen, waarmee op termijn een nieuwe situatie kan ontstaan.

deelnemen aan een alternatief systeem. In een oriënterende kosten-batenanalyse zijn, mede op basis van een internationale benchmark, acht mogelijke varianten van (technische) systemen verkend. Het gaat daarbij om varianten als de huur-registratievoorziening, een reisroute-aangifte, een kilometerstandaangifte, transpondervarianten, een elektronisch vignetsysteem, een DSCR-tag en een fysiek vignet. In deze kosten-batenanalyse scoort een elektronisch vignet qua werking, kosten en duurzaamheid van het systeem het beste. Op basis van overigens onzekere aannames met betrekking tot de effectiviteit van de handhaving, de hoogte van de benodigde tarieven en de mate van betalingsgraad kan een dergelijk systeem financieel een positief resultaat geven. Vier van de bovengenoemde systemen worden nog (technisch) uitgewerkt. Bovendien worden deze systemen juridisch getoetst en worden de kosten ervan geraamd. Voor de kosten-batenraming is het van belang dat op grond van het beginsel van non-discriminatie Europeesrechtelijk geen sprake mag zijn van discriminatie van de buitenlandse houders. Na verdere besluitvorming over een dergelijk systeem zal, voorzover nodig, de wet daarop worden aangepast.

3.5.3 Systeem voor buitenlandse vrachtwagens

Voor buitenlandse vrachtwagens is in het wetsvoorstel een apart, zogenaamd secundair systeem ontworpen. In dit systeem wordt geen gebruik gemaakt van een registratievoorziening. Aan het secundaire systeem kan op twee manieren worden deelgenomen. Men kan kiezen voor een forfaitaire heffing of een heffing op basis van daadwerkelijk gereden kilometers.

In geval van een forfaitaire heffing wordt een buitenlandse vrachtwagen voorafgaand of bij passage van de Nederlandse grens ingeboekt. Daarbij dient informatie te worden verstrekt over de voertuigkenmerken (maximum treingewicht, Euronormklasse, bouwjaar en brandstofsoort) en de (verwachte) verblijfsduur. Op basis van deze parameters wordt de forfaitaire heffing bepaald (vast bedrag per etmaal). Uitgangspunt daarbij is dat een buitenlandse vrachtwagen 500 kilometer per dag aflegt. Voor vrachtwagens die op forfaitaire basis meedoen is uitboeken niet nodig.

Indien men kiest voor een heffing op basis van daadwerkelijk gereden kilometers moet bij de inboeking de actuele odometerstand worden opgegeven¹¹³. Bij het verlaten van Nederland moet weer worden uitgeboekt en de actuele stand van dat moment worden doorgegeven. Het verschil in het aantal kilometers bepaalt de hoogte van de heffing. Er hoeft echter nooit meer te worden betaald dan bij een forfaitaire heffing betaald zou zijn. In- en uitboeken kan bij speciale terminals die onder meer bij grensovergangen staan opgesteld, via een internetapplicatie of telefonisch. Betalen kan eenvoudig via een betaal-, credit- of tankkaart. Desgewenst kunnen vrachtwagens – na het overleggen van gegevens betreffende de vrachtwagen en de houder – op rekening deelnemen. In dat geval kan men de heffing via een factuur voldoen.

Om er zeker van te zijn dat uiteindelijk de kilometerprijs betaald zal worden, wordt betalingszekerstelling gevraagd. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om een contante aanbetaling of garantie op basis van een creditcard of van een bank.

Voorbeeld: Stel een buitenlandse vrachtwagen rijdt op 17 april 2015 om 18.35 uur Nederland binnen. De berijder geeft aan dat zij twee etmalen in Nederland zal blijven. Ook geeft zij de kilometerstand door. Na 48 uur, op 19 april om 18.35 uur zijn er drie mogelijkheden:

- er is een uitmelding binnen met een kilometerstand: de verschuldigde kilometerprijs wordt berekend op basis van de standen;
- er is een uitmelding binnen zonder kilometerstand, waarmee een forfait verschuldigd is (op basis van 1000 kilometer);
- er is geen uitmelding binnen, ook dan is het forfaitaire bedrag verschuldigd.

In het secundaire systeem is het niet mogelijk om vast te stellen wanneer buitenlandse vrachtwagens in spitsgebieden rijden en dus een spitstarief zouden moeten betalen. Toch vindt de regering het van belang dat buitenlandse vrachtwagens gelijk worden behandeld met Nederlandse

¹¹³ Indien een vrachtwagen geen kilometerteller of odometer heeft, kan met de verplichte tachograaf de kilometerstand worden achterhaald.

vrachtwagens die wel een spitstarief betalen. Daarom voorziet het systeem in de mogelijkheid om buitenlandse vrachtwagens een forfaitaire spitsopslag op het aantal gereden kilometers op te leggen. Gemiddeld rijdt een vrachtwagen 3% van de kilometers in de spits; voor een dergelijk percentage zou dan een opslag gaan gelden. De verenigbaarheid hiervan met het Europees recht wordt thans nog verkend.

Overigens kunnen buitenlandse vrachtwagens op vrijwillige basis ervoor kiezen geen gebruik te maken van het secundaire systeem, maar van het systeem voor Nederlandse vrachtwagens. Het gebruik van de weg wordt dan, net als bij Nederlandse vrachtwagens bijgehouden met behulp van een registratievoorziening.

3.6 Bescherming persoonsgegevens

3.6.1 Uitgangspunten

De houder heeft de mogelijkheid een keuze te maken uit verschillende registratievoorzieningen, dat wil zeggen, een registratievoorziening die verplaatsingsgegevens slechts geaggregeerd doorzendt aan de RDW en een registratievoorziening die verplaatsingsgegevens met toestemming van de houder doorzendt aan een erkende dienstverlener. In de artikelsgewijze toelichting wordt onder art. 4.17 beschreven om welke persoonsgegevens het hier in het bijzonder kan gaan.

Indien de houder gebruik maakt van een registratievoorziening, die de verplaatsingsgegevens slechts geaggregeerd (ontdaan van verplaatsingsgegevens) doorzendt aan de RDW, komen deze gegevens niet centraal beschikbaar; zoals aangegeven in paragraaf 3.3.1, zal bij de aanbesteding van deze registratievoorzieningen de functionele eis worden opgenomen dat de houder zelf moet kunnen beschikken over de gedetailleerde verplaatsingsgegevens.

Indien de houder gebruik maakt van een erkende (private) dienstverlener die de verplaatsingsgegevens aggregeert, dan krijgt deze derde de beschikking over verplaatsingsgegevens. In dat geval kan een erkende dienstverlener gebruik maken van verplaatsingsgegevens die zijn gekoppeld aan persoonsgegevens van de houder, zoals zijn naam, adres en woonplaats (NAW-gegevens). Dit is alleen toegestaan als de houder daarvoor expliciet zijn toestemming heeft gegeven.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn hoofdspoor en garantiespoor naast elkaar gelegd; ze zijn vergeleken qua tarieven, kosten, opbrengsten en financiële resultaten. De onderlinge vergelijking toont aan dat er geen sprake is van zodanige financiële prikkels dat houders daardoor eerder geneigd zullen zijn erkende dienstverleners toestemming te verlenen voor het gebruik van gedetailleerde verplaatsingsgegevens.

3.6.2 Europees kader

In het verdragenrecht is het recht op de bescherming van het privé-leven geregeld in artikel 8 Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) en in artikel 17 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBR). Op basis van artikel 8, tweede lid, EVRM is inmenging in het recht op respect voor het privéleven slechts toegestaan als dit bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van onder meer het economisch welzijn van het land.

Aan het vereiste van een wettelijk voorschrift wordt voldaan met de Wet kilometerprijs. Dat de (beperkte) inmenging noodzakelijk is in het belang van het economisch welzijn van het land is naar het oordeel van de regering eveneens het geval. Zoals in paragraaf 1.2 al is betoogd, is het zonder het gekozen systeem van beprijzen immers niet goed mogelijk om de huidige en toekomstige mobiliteitsproblemen op te lossen. Dat er slechts van een zeer beperkte mate van inmenging sprake is wordt verderop in deze paragraaf toegelicht. Samenvattend kan worden gesteld dat dit wetsvoorstel op dit punt verenigbaar is met artikel 8, tweede lid, EVRM.

Op basis van artikel 10, eerste lid, Grondwet, heeft een ieder, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Ingevolge het tweede lid van dat artikel, worden bij wet regels gesteld ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. In dit verband is ook de Richtlijn bescherming persoonsgegevens¹¹⁴ van belang. Deze richtlijn stelt eisen waaraan nationale regelgeving moet voldoen. In de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) is ook de Richtlijn bescherming persoonsgegevens geïmplementeerd. De Wbp bevat het huidige algemeen wettelijk kader voor de bescherming van de privacy.

3.6.3 Verhouding Wet kilometerprijs en Wet bescherming persoonsgegevens

De Wet kilometerprijs is geen *lex specialis* ten opzichte van de Wbp maar biedt op enkele onderdelen een bijzondere regeling ten opzichte van de Wbp. Het gaat hier met name om de uitbreiding van de reikwijdte van de Wet kilometerprijs tot rechtspersonen. Deze uitbreiding is noodzakelijk omdat ook verplaatsingsgegevens van een rechtspersoon onder omstandigheden te herleiden zijn tot persoonsgegevens (bijvoorbeeld in het geval de naam van de directeur van de rechtspersoon in de naam van de rechtspersoon tot uiting komt) en de rechtspersoon in dezelfde mate aanspraak moet kunnen maken op bescherming van deze persoonsgegevens als een natuurlijk persoon. Daarnaast gaat het om het vereiste dat een kentekenhouders inzicht moet kunnen hebben in zijn verplaatsingsgegevens, ongeacht of het kenteken op naam van een natuurlijk persoon dan wel een rechtspersoon staat. Dit is noodzakelijk omdat invoering van de kilometerprijs onder meer tot doel heeft weggebruikers zich bewust te laten zijn van hun mobiliteitsgedrag.

De vereisten waaraan de registratievoorziening moet voldoen worden bij ministeriële regeling vastgesteld. Deze ministeriële regeling zal ook getoetst worden aan de Wet bescherming persoonsgegevens.

3.6.4 Gebruik van persoonsgegevens alleen na toestemming

Als de houder voor de uitvoering van de kilometerprijs gebruik maakt van de diensten van een erkende dienstverlener die een registratievoorziening levert die niet zelf de verplaatsingsgegevens bewerkt tot geaggregeerde gegevens, krijgt deze dienstverlener de beschikking over zijn verplaatsingsgegevens. Deze gegevens zijn aan te merken als persoonsgegevens in de zin van de Wbp. Met verplaatsingsgegevens worden bedoeld de gegevens die worden verkregen met de registraties van voertuigen. Deze gegevens bestaan uit de vastlegging van een unieke identificatie van het voertuig (zoals het kenteken), de locatie waar het voertuig is waargenomen en het tijdstip van deze waarneming.

Het gebruik van deze gegevens is alleen gerechtvaardigd als het stelsel voor de kilometerprijs, voorzien van een wettelijke basis, niet op een andere wijze is te realiseren dan waarvoor nu is gekozen (subsidiariteit) en het in verhouding staat tot de te behalen doelstellingen (proportionaliteit) maar ook als tegelijkertijd voldoende waarborgen voor de burger worden geboden dat zijn persoonsgegevens worden beschermd. De regering vindt dat de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit in acht zijn genomen. Zoals eerder gesteld, is het immers noodzakelijk om een systeem van beprijzen in te voeren om de huidige en toekomstige mobiliteitsproblemen op te lossen. Doel van de invoering is de files te bekorten, de betrouwbaarheid van de reistijd te verhogen en de reistijd van deur tot deur te verminderen¹¹⁵. Met de introductie van de kilometerprijs ontstaat een extra instrument voor mobiliteitsbeleid om de doelstellingen uit de Nota Mobiliteit te bereiken.

¹¹⁴ Richtlijn nr. 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG L 281).

¹¹⁵ Zie paragraaf 1.2 van de memorie van toelichting.

Daarom vindt de regering het acceptabel dat bij de uitvoering van de kilometerprijs - zij het onder voorwaarden - gebruik wordt gemaakt van persoonsgegevens, gelet op het grote belang dat zij hecht aan een stelsel dat ook meer stuurt op verbetering van de bereikbaarheid en de milieukwaliteit. Maar de mate waarin die persoonsgegevens worden gebruikt moet zo beperkt mogelijk zijn. Het gebruik van deze gegevens mag alleen plaatsvinden voor zover noodzakelijk voor de inning en de handhaving van de kilometerprijs. Het gaat hier bijvoorbeeld om de NAW-gegevens van de houder, de geaggregeerde gebruiksgegevens en het kenteken van het voertuig.

Verplaatsingsgegevens kunnen echter ook inzicht bieden in het verplaatsingsgedrag van de houder en die persoonsgegevens verdienen in dit verband bijzondere aandacht. Uitgangspunt is dat deze gegevens nimmer ter beschikking komen aan de RDW en het inningsbureau (CJIB). Als de houder gebruik maakt van een erkende dienstverlener, is het de houder die bepaalt of die dienstverlener de beschikking mag krijgen over zijn verplaatsingsgegevens. Hij dient daartoe uitdrukkelijk en ondubbelzinnig toestemming te verlenen aan de erkende dienstverlener en uit die toestemming moet blijken waarover deze zich uitstrekt. De toestemming beperkt zich tot het gebruik van de verplaatsingsgegevens door de dienstverlener zelf; het staat de dienstverlener dus niet vrij die gegevens door te verkopen. Zoals in paragraaf 2.5 staat aangegeven kan een erkende dienstverlener alleen diensten aanbieden als deze is erkend. Eén van de erkenningseisen die daarbij zal worden gesteld is dat de erkende dienstverlener zich houdt aan de eisen die de Wbp stelt. Indien sprake is van dienstverleners die buiten Nederland zijn gevestigd, dient te worden nagegaan of het desbetreffende land een passend beschermingsniveau heeft. Als dat niet zo is, dan zal de dienstverlener over een vergunning op grond van artikel 77, tweede lid, Wbp moeten beschikken. In het wetsvoorstel worden in artikel 4.20 de verschillende soorten persoonsgegevens beschreven. In dat artikel is ook bepaald wie als verantwoordelijke in de zin van de Wbp wordt aangemerkt, de minister voor de persoonsgegevens die hij verwerkt, de erkende dienstverlener voor de persoonsgegevens die de rechtspersoon ten behoeve van zijn werkzaamheden verwerkt. Als gezegd: de RDW en het CJIB mogen niet de beschikking krijgen over de verplaatsingsgegevens die mogelijk wel, na toestemming van de houder, in het bezit zijn van de erkende dienstverlener.

De houder moet een keuze maken tussen (i) een erkende dienstverlener die na toestemming zijn persoonsgegevens inclusief de verplaatsingsgegevens kan gebruiken, (ii) een erkende private dienstverlener die geen gebruik maakt van verplaatsingsgegevens (en dus andere diensten levert) en (iii) het van rijkswege ingestelde publieke inningsbureau dat uitsluitend gebruik maakt van geaggregeerde gegevens. In alle gevallen is, naar het oordeel van de regering, de privacy van de houder in elk geval voldoende geborgd en zal hij een vrije keuze hebben.

3.6.5 Overig gebruik van persoonsgegevens conform Wbp

Buiten de hiervoor genoemde bijzondere regelingen is de Wbp onverkort van toepassing. In dit verband wordt nog verwezen naar het inzage- en correctierecht zoals geregeld in artikelen 35 en verder van de Wbp. De houder is altijd gerechtigd om bij de verantwoordelijke inzage te vragen in zijn gegevens en - indien onjuistheden voorkomen- om correctie te verzoeken.

Voor de verwerking van gegevens voor wetenschappelijke, statistische en historische doeleinden worden de persoonsgegevens geanonimiseerd. De Wet kilometerprijs bepaalt hier niets over omdat de Wbp¹¹⁶ dit al regelt.

De persoonsgegevens mogen niet verder worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen. De Wbp geeft in artikel 9 aan met welke aspecten de verantwoordelijke rekening moet houden bij de beoordeling of een verwerking al dan niet verenigbaar is. Die belangenafweging blijft buiten toepassing als het gaat om bijvoorbeeld de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten of om de veiligheid van de Staat. In die gevallen mogen de gegevens worden gebruikt. In dit verband wordt met name gedacht aan artikel 43 Wbp waarin de uitzonderingen en beperkingen op de bescherming van persoonsgegevens zijn beschreven. Het gaat hier dan wel om buitengewoon grote belangen die het privacybelang

¹¹⁶ Artikel 9, derde lid.

overstijgen. Ook kan de uitzondering of beperking pas worden toegepast als dit noodzakelijk is en dan alleen in een concreet geval.

3.6.6 Bewaartermijn

De persoonsgegevens worden niet langer bewaard dan nodig. De persoonsgegevens met betrekking tot de verschuldigde kilometerprijs en de betaling/invordering daarvan worden bewaard tot vijf jaar na het einde van het kalenderjaar waarin er geen te betalen bedrag meer resteert. De persoonsgegevens die zijn verkregen bij het toezicht op de naleving en de handhaving worden ook gedurende ten hoogste vijf jaar bewaard.

3.6.7 Privacy bij lease

In geval van lease is een derde partij in het spel die mogelijk de beschikking krijgt over gebruiksgegevens. Indien de feitelijke gebruiker op gezamenlijk verzoek als houder wordt aangemerkt verschilt de situatie niet van die van 'normale' gevallen. Indien de lessor (de leasemaatschappij) de houder blijft dan kan hij de beschikking krijgen over gebruiksgegevens van de feitelijke gebruiker, met name als gebruik wordt gemaakt van een registratievoorziening die gebruiksgegevens niet geaggregeerd doorzendt aan een erkende dienstverlener. De houder kan die immers daar opvragen. In dat geval kan contractueel worden afgesproken om deze gegevens ook aan de feitelijke gebruiker ter beschikking te stellen. In geval van een registratievoorziening die zelf de gegevens aggregeert heeft de gebruiker feitelijk de beschikking over gebruiksgegevens. Het is mogelijk dat contractueel wordt afgesproken deze gegevens ook aan de lessor ter beschikking te stellen.

3.6.8 Geen pre-paidsysteem

Mede in verband met bescherming van privacy is overwogen om de kilometerprijs via een prepaidvoorziening op of in de registratievoorziening anoniem af te laten dragen. Uiteindelijk is hier niet voor gekozen. De reden hiervoor is dat met een prepaid-systeem tijdige en volledige betaling niet kan worden zeker gesteld. Bij telecombedrijven kan bij een tekortschietend prepaid-tegoed de dienst worden ontzegd. Hetzelfde geldt voor de OV-chipkaart. Bij onvoldoende saldo op de kaart zal de houder ervan het perron niet op of de bus niet in komen. De overheid beschikt binnen het systeem van kilometerprijs niet over dergelijke instrumenten. De toegang tot de weg kan niet eenvoudig worden ontzegd. Hoewel het technisch voorstelbaar zou zijn dat de registratievoorziening bij tekortschietend prepaid-tegoed het voertuig laat stoppen of niet meer opnieuw laat starten, is dat uit oogpunt van bijvoorbeeld (verkeers)veiligheid ongewenst.

Bovendien zijn er - zoals in de vorige paragraaf beschreven - andere mogelijkheden om de persoonsgegevens te beschermen. In de huidige opzet voor het systeem van de kilometerprijs wordt de houder reeds de mogelijkheid geboden te kiezen voor een wijze van heffing waarbij de gedetailleerde verplaatsingsgegevens niet centraal verzameld worden, maar waarbij ze in de registratievoorziening zelf kunnen worden opgeslagen. Slechts de geaggregeerde informatie, wordt in dat geval aan het inningsbureau toegezonden. Invoering van een anonieme prepaid-betalingsfaciliteit is daarom in deze opzet niet nodig.

4. HET BASISTARIEF

4.1. Inleiding

De kilometerprijs is opgebouwd uit twee soorten tarieven: het basistarief en het spitstarief. Het basistarief - dat wordt gedifferentieerd naar milieukeurmerken - geldt in heel Nederland. Het spitstarief is alleen verschuldigd op daartoe aangewezen weggedeelten op vooraf bepaalde tijden.

Onderstaand worden de achtergronden en de hoogten van het basistarief toegelicht. Bij de bepaling van de tariefhoogten is rekening gehouden met de randvoorwaarden en uitgangspunten zoals die zijn vastgelegd in het fiscale plan van de staatssecretaris van Financiën van 30 mei 2008¹¹⁷.

4.1.1. Leeswijzer

In paragraaf 4.2 worden de uitgangspunten en randvoorwaarden bij de bepaling van het basistarief beschreven. De tarieven in het wetsvoorstel zijn die voor het jaar 2012. De beschreven uitgangspunten en randvoorwaarden gelden ook voor de jaren na 2012.

In paragraaf 4.2.1 wordt de invoering van de kilometerprijs en de afbouw van de vaste autobelastingen behandeld. Paragraaf 4.2.2 bevat een nadere uiteenzetting over de milieudifferentiatie bij het basistarief. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2.3 een toelichting gegeven op toekomstige aanpassingen van het basistarief en de evaluatie van de grondslag van het basistarief. De effecten van het basistarief zijn beschreven in hoofdstuk 9.

4.2. Uitgangspunten en randvoorwaarden voor het basistarief

4.2.1 Kilometerprijs in plaats van vaste belastingen

De kilometerprijs komt in de plaats van de huidige vaste autobelastingen. De BPM, de MRB (met uitzondering van het Europese minimum MRB-tarief voor zware vracht), de provinciale opcenten op de MRB en de belasting zware motorrijtuigen (BZM) verdwijnen. De BZM en de MRB voor vrachtwagens wordt in één keer omgezet, de huidige vaste autobelastingen voor de overige motorrijtuigen worden in een aantal jaren omgezet in de kilometerprijs. De invoering vindt plaats onder gelijktijdige naar rato afschaffing van de vaste autobelastingen zonder houdbaarheidsverlies. Het uitgangspunt voor het basistarief is "gelijk oversteken" tot op het moment dat alle vaste autobelastingen zijn afgebouwd naar nul. De automobilisten tezamen betalen dan niet meer aan de kilometerprijs dan zij zouden betalen aan vaste autobelastingen zonder invoering van de kilometerprijs. Naar verwachting zal er als gevolg van de invoering van de kilometerprijs uiteindelijk circa 15% minder kilometers worden gereden. Dit percentage is verwerkt in het tarief¹¹⁸. Indien de afname van het aantal kilometers lager is, zal het tarief van de kilometerprijs naar beneden worden bijgesteld. Het uitgangspunt "gelijk oversteken" is beleidsneutraal omgezet per voertuigcategorie. De lastendruk per voertuigcategorie na invoering van de kilometerprijs bedraagt niet meer dan de lastendruk voor die categorie zonder de invoering van de kilometerprijs¹¹⁹. De onderscheiden voertuigcategorieën zijn: (i) personenauto's en bestelauto's van particulieren, (ii) bestelauto's van ondernemers, (iii) bestelauto's gehandicapten, (iv) vrachtwagens en (v) bussen. Een automobilist hoeft onder het stelsel van de kilometerprijs slechts te betalen voor de kilometers die in Nederland zijn afgelegd en geregistreerd. Daarnaast betalen de automobilisten, conform de fiscale brief van 30 mei 2008, wel een opslag van maximaal 5% op de opbrengsten voor de exploitatiekosten.

Op het moment dat een motorrijtuig onder het regime van de kilometerprijs valt, is voor dat voertuig niet langer MRB (exclusief het Europese minimum MRB voor zware vracht) en BZM verschuldigd. De omzetting van een vaste autobelasting zoals de BPM naar een variabele heffing zoals de kilometerprijs dient met de nodige voorzichtigheid te gebeuren. Een te forse omzetting ineens heeft grote gevolgen voor het bestaande wagenpark, vandaar dat is gekozen voor een stapsgewijze afbouw waardoor de gevolgen zoveel mogelijk worden beperkt. Daarbij is de Tweede Kamer toegezegd gedurende het proces richting volledige afbouw en de daaraan gekoppelde ingroei in het wagenpark in het systeem van de kilometerbeprijzing regelmatig de vinger aan de pols te houden om te bezien of er geen onvoorziene effecten optreden die een volledige afbouw van de BPM in de weg staan (zie ook paragraaf 4.2.3.3).

¹¹⁷ Kamerstukken II, 2007 – 2008, 31 305, nr. 35.

¹¹⁸ Op deze manier wordt het volume van de provinciale opcenten technisch verwerkt in het tarief voor de kilometerprijs.

¹¹⁹ Kamerstukken II, 2007-2008, 31 305, nr. 1, blz 11.

Deze gefaseerde afbouw is deels al in gang gezet in de vorm van de zogenoemde vluchtheuvelvariant, waarmee in 2008 is begonnen en waarin de BPM in stappen van 5% wordt afgebouwd tot 75% van het niveau van 2007 voor het jaar 2012. Daarna zullen de stappen in gang worden gezet voor de afbouw van de dan resterende BPM. De autobranche, maar ook de vlooteigenaren zoals de leasemaatschappijen, hebben aangegeven dat het omzetten van de BPM in stappen van maximaal 12,5% per jaar markttechnisch mogelijk is. Voor autobezitters die nog niet zijn overgeschakeld naar het regime van de kilometerprijs wordt jaarlijks de MRB verhoogd, voor die automobilisten die wel over zijn, wordt de kilometerprijs hiervoor aangepast. Dit vindt plaats op een dusdanige manier dat de gemiddelde kosten in het regime van de MRB en het regime van de kilometerprijs ongeveer gelijk zijn. Tegenover de verhoging van de kilometerprijs en de MRB staat een lagere prijs voor de aanschaf van een nieuwe auto. Alle autobezitters samen gaan hiermee in totaal niet méér betalen. Ook tijdens de ingroei in de kilometerprijs geldt dus jaarlijks het uitgangspunt van "gelijk oversteken".

In de brief van 30 mei 2008 van de Staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer werd in plaats van de jaarlijkse verhoging van de kilometerprijs in verband met de ombouw van de BPM het voornemen genoemd om de zogenoemde kortingsregeling in te voeren tijdens de ingroeiperiode: Het tarief voor de kilometerprijs zou dan in 2012 reeds worden vastgesteld op het tarief dat in 2016 zou gelden bij 75% BPM-afbouw (bijvoorbeeld 5 cent) en het gemiddeld teveel betaalde bedrag zou worden teruggesluisd naar de automobilisten. De regering heeft besloten van dit voornemen af te zien aangezien de regeling bij nader inzien moeilijk communiceerbaar en omslachtig is. De automobilist zou eerst het volledige bedrag moeten betalen en op een later nt de korting verrekend krijgen. Bovendien sluit de systematiek in de ingroEIFase voor de kilometerprijs nu beter aan bij de jaarlijkse verhoging van de MRB voor die autobezitters die nog in het oude regime zitten.

Bij de invoering van de kilometerprijs wordt rekening gehouden met de effecten van de kilometerprijs op de mobiliteit, het milieu, de welvaart, de inkomens van huishoudens en de rijksbegroting. Om het gemiddelde tarief zo goed mogelijk te kunnen bepalen, is met de volgende zaken rekening gehouden:

1. basis- en referentiegegevens voor de jaren gedurende de invoeringsperiode;
2. het uitgangspunt "gelijk oversteken";
3. een opslag voor de exploitatiekosten;
4. opbrengst van het spitstarief plus het basistarief is lastenneutraal;
5. vormgeving van de tariefdifferentiaties binnen de voertuigcategorieën.

Ad 1. Basis- en referentiegegevens

Om te beginnen is uitgegaan van de basisgegevens ten aanzien van de verwachte omvang en samenstelling van het wagenpark, de voertuigprestaties en de daarop van toepassing zijnde Europese regelgeving voor de jaren gedurende de invoeringsperiode, die resulteren uit de gebruikte onderzoeksmodellen. Daarnaast is voor de referentiegegevens uitgegaan van de groeiverwachting van de opbrengsten van de BPM en MRB. Vanwege de sterke fluctuaties in de verkopen in de autobranche zijn de geprognosticeerde toekomstige opbrengsten van de vaste autobelastingen gebaseerd op de historische groei van de opbrengst van beide belastingen. Dit leidt tot een stabiel en naar verwachting betrouwbaar beeld voor de toekomst. Uitgaande van de historische ontwikkeling van de afgelopen 15 jaar en gecorrigeerd voor inflatie en tariefswijzigingen wordt uitgegaan van een jaarlijkse wagenparkontwikkeling (toename en verzwaring) van 2%. Het basistarief is gebaseerd op prijspeil 2008 en zal voor de invoering wetswijziging worden aangepast aan het prijspeil 2011.

Ad 2. Gelijk oversteken en de hoogte van het gemiddelde basistarief per voertuigsoort in 2012

Het gemiddelde basistarief wordt bepaald door het bedrag aan om te zetten vaste autobelastingen in 2012 vermeerderd met de opslag voor exploitatiekosten te delen door het totaal aantal gereden kilometers per voertuigsoort in 2012. Het betreft hier de uitwerking voor 2012 van "gelijk oversteken".

In onderstaande tabel is een overzicht weergegeven van de gehanteerde inputgegevens en de corresponderende gemiddelde tarieven per voertuigsoort voor het jaar 2012.

Tabel 4.1: Overzicht tarieven per voertuigsoort 2012

	Personen- auto en bestelauto particulier	Bestelauto ondernemer	Bestelauto gehandicap- te	Vracht-auto en speciale voertuigen	Autobus (niet OV)
Bedrag van om te zetten vaste belastingen per voertuigsoort (mln euro)	3.699	263	3	155	4
Kilometers per voertuigsoort (in mld)	12,50	15,90	0,26	6,54	0,22
Gemiddeld basistarief kilometerprijs per voertuigsoort (ct/km)	3,0	1,7	1,2	2,4	1,8

Tot aan het moment van invoering van de kilometerprijs kunnen de grondslagen, differentiaties en tarieven voor de MRB, BZM en BPM wijzigen. Mocht dat het geval zijn, dan worden de tarieven van de kilometerprijs daar zoveel mogelijk op aangepast. Dit wordt gedaan met het oog op zowel het principe van "gelijk oversteken" als het uitgangspunt dat de huidige vaste autobelastingen zo 'beleidsneutraal' mogelijk worden omgezet.

Ad 3. Opslag voor exploitatiekosten

Automobilisten betalen een opslag op het basistarief van maximaal 5% van de opbrengsten ten behoeve van de exploitatiekosten. De opslag is niet afhankelijk van de hoogte van het basistarief, maar is gelijk voor alle voertuigen. De exploitatiekosten bedragen 0,1 cent per kilometer in 2012 en nemen geleidelijk toe naar 0,3 cent per kilometer in de structurele situatie, conform de ontwikkeling van de totale opbrengsten van de kilometerprijs gedeeld door de totale voertuigkilometers.

Ad 4. Opbrengst van het spitstarief plus het basistarief is lastenneutraal

Automobilisten betalen gezamenlijk niet meer aan het basistarief en het spitstarief van de kilometerprijs dan zij zouden betalen aan vaste autobelastingen zonder invoering van de kilometerprijs. Dit wordt praktisch vormgegeven door de hoogte van het basistarief voor personen en bestelauto's van particulieren te verminderen met de te verwachten opbrengsten van het spitstarief. Hoe hoger de opbrengsten van het spitstarief zijn, hoe lager de opbrengsten uit het basistarief. De opbrengsten uit het spitstarief zullen geleidelijk oplopen door de toename van het aantal voertuigen dat onder de reikwijdte van de kilometerprijs en het spitstarief valt. In het jaar van invoering is de vermindering van het basistarief vanwege de opbrengsten uit het spitstarief marginaal. De vermindering neemt toe naar ca. 0,2 cent per kilometer in de structurele situatie. De exacte invulling van het spitstarief vindt plaats bij algemene maatregel van bestuur (het spitsbesluit). Hierbij staan de te behalen mobiliteitseffecten voorop zoals genoemd in hoofdstuk 9 van deze memorie van toelichting.

Ad 5. Vormgeving tariefdifferentiatie

Uitgangspunt bij de tariefdifferentiatie in de kilometerprijs is dat de tarieven zo worden vormgegeven binnen een voertuigcategorie (zoals onderscheiden in paragraaf 4.2.1, eerste alinea) dat er niet meer wordt ontvangen dan voor die voertuigcategorie aan vaste belastingen zou zijn ontvangen in de situatie zonder kilometerprijs. Voor personenauto's en bestelauto's van particulieren geldt net als in de huidige vaste autobelastingen een brandstoftoeslag voor auto's die rijden op diesel of LPG ter compensatie van de lagere accijnzen. Voor auto's die rijden op diesel is er tevens een differentiatie op basis van uitstoot van roetdeeltjes. Ook deze differentiaties worden zodanig vormgegeven dat de invoering van de kilometerprijs neutraal uitpakt binnen de voertuigcategorie van personenauto's en bestelauto's van particulieren.

4.2.2 Uitgangspunten voor de tarieven en milieudifferentiatie

Milieudifferentiatie gebaseerd op MRB, BPM en BZM

Mede op verzoek van de Tweede Kamer is onderzoek¹²⁰ uitgevoerd naar de effecten van verschillende varianten voor de differentiatie van het basistarief voor verschillende voertuigsoorten. Binnen de varianten is gekeken naar zowel het verschil in de spreiding van de tarieven als naar de grondslagen voor differentiatie (zoals CO₂-uitstoot, brandstof, gewicht, emissieklasse en fijnstof). Ook zijn de varianten op verschillende wijze berekend. De resultaten van het onderzoek staan in paragraaf 9.4.1 en de voorgestelde grondslagen en differentiaties worden hieronder achtereenvolgens beschreven voor de vijf voertuigtypen als bedoeld in de eerste alinea van paragraaf 4.2.1. Hierbij is aansluiting gezocht bij de grondslagen uit de huidige vaste autobelastingen.

Personenauto's en bestelauto's van particulieren

Er komt één tarief voor personenauto's en bestelauto's van particulieren. In het huidige belastingsysteem wordt het verschil tussen personenauto's en particuliere bestelauto's veroorzaakt door de provinciale opcenten op de MRB voor personenauto's. De differentiatie van de kilometerprijs sluit aan bij de MRB en BPM en daarmee komt het verschil tussen beide voertuigcategorieën te vervallen.

Het basistarief wordt gebaseerd op de CO₂-uitstoot. Zuinige auto's krijgen hiermee een 'bonus' ten opzichte van het gemiddelde tarief, onzuinige auto's een 'malus'. Voor auto's die rijden op diesel en LPG geldt daarnaast een brandstoftoeslag en voor diesels geldt tevens een toeslag bij een relatief hoge uitstoot van roetdeeltjes.

CO₂ grondslag

De keuze voor CO₂ als grondslag (overgenomen uit de BPM) sluit aan bij de breed gedragen wens om de basistarieven van de kilometerprijs te relateren aan de milieuprestaties van auto's. Door de keuze voor CO₂ als grondslag profiteren hybrides, elektrische auto's en auto's op waterstof direct van een lager basistarief door hun geringere CO₂-uitstoot.

Uit de door de RDW verrichte uitvoeringstoets¹²¹ blijkt dat de CO₂-uitstoot van sommige personenauto's niet bekend is. Het gaat hier om auto's waarvoor bij de Europese typegoedkeuring geen meting van de CO₂-uitstoot heeft plaatsgevonden of waarvoor een dergelijke typegoedkeuring niet beschikbaar was. Het betreft personenauto's van vóór 1 januari 2001, personenauto's die parallel zijn geïmporteerd en waarbij voor het type geen CO₂-uitstoot op basis van Europese typegoedkeuring beschikbaar is, en bestelauto's zonder geharmoniseerde Europese typegoedkeuring. Naar verwachting zal vanaf eind 2011 de CO₂-uitstoot van nieuwe bestelauto's bekend zijn en geregistreerd worden, als gevolg van het verplicht worden van de Europese typegoedkeuring voor bestelauto's.

Voor voertuigen waarvan de CO₂-uitstoot niet bekend is in het kentekenregister of het register buitenlandse kentekens, wordt het basistarief gebaseerd op de statistische relatie tussen ledige massa en CO₂. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de gegevens van het bouwjaar 2008 en worden de eerdere bouwjaaren gecorrigeerd met een bouwjaarfactor. Door de statistische relatie tussen ledig gewicht en CO₂-uitstoot per bouwjaar te bepalen, wordt ook het effect van het technisch zuiniger worden van het wagenpark in de alternatieve berekening van de CO₂ opgenomen. De eventuele afwijking door de alternatieve berekening is hiermee geminimaliseerd. Voor 2008 is de bouwjaarfactor 1. Voor eerdere en latere jaren vindt de vaststelling van de bouwjaarfactor plaats bij lagere regelgeving.

Spreiding van de tarieven

Een belangrijke overweging bij de vormgeving van de spreiding van de tarieven is om zo dicht mogelijk aan te sluiten bij de huidige fiscaliteit en op deze manier zo min mogelijk de automarkt te verstoren (zowel de markt voor tweedehands auto's als voor nieuwverkopen). Door de differentiatie op basis van de spreiding in de MRB en de BPM vorm te geven wordt aan deze doelstellingen voldaan. Gemiddeld wordt de helft van het tarief gedifferentieerd op basis van de

¹²⁰ Effecten milieudifferentiatie basistarieven kilometerprijs, MuConsult
Milieudifferentiatie van de Kilometerprijs, CE Delft.

¹²¹ Uitvoeringstoets Registratie CO₂ uitstoot, RDW, datum 4 maart 2009.

spreiding in de MRB en de helft op basis van de spreiding in de BPM. Deze spreiding is gebaseerd op ramingen van de totale inkomsten uit de BPM (zonder afbouw) en de MRB. De verhouding tussen deze inkomsten is ongeveer gelijk. Door de spreiding zo vorm te geven treden slechts beperkte wagenparkeffecten op.

Geen maximumtarief

De autobelastingen worden zoveel mogelijk beleidsneutraal omgezet naar de kilometerprijs. In de BPM geldt er geen maximumtarief, maar neemt de te betalen belasting toe naarmate de CO₂-uitstoot hoger is. In de kilometerprijs wordt er bij deze systematiek aangesloten.

Uit het onderzoek blijkt dat deze keuze niet relevant is voor de omvang van de milieueffecten. 85 tot 90% van de benzinegedreven personenauto's waarvan de CO₂-uitstoot bekend is, heeft een CO₂-uitstoot van minder dan 215 g per kilometer. De gangbare automodellen vallen daar doorgaans onder. De CO₂-uitstoot van gangbare diesel personenauto's kan oplopen tot circa 290 g per kilometer.

Minimumtarief

In de huidige situatie zijn elektrische auto's en auto's die rijden op waterstof vrijgesteld van MRB en BPM. Binnen het systeem van de kilometerprijs krijgen deze auto's en andere auto's met een zeer lage CO₂-uitstoot te maken met een minimumtarief voor de kilometerprijs. De minimumgrens is vastgesteld op 80 gram per kilometer. Op deze manier betalen deze auto's ook mee aan het gebruik van de infrastructuur. Ook deze groep automobilisten heeft baat bij het beleid om de bereikbaarheid van de automobilititeit in zijn totaal te vergroten.

In het eerste jaar van invoering is het minimumtarief 0,4 cent per kilometer. In de structurele situatie geldt een minimumtarief van 0,8 cent per kilometer. Dit minimumtarief groeit geleidelijk in conform de ingroei van het gemiddelde tarief voor de kilometerprijs voor personenauto's. Dit gebeurt via een rechtstreekse koppeling aan de ingroei van het gemiddelde tarief. De zuinigste benzineauto die op dit moment op de markt is heeft een CO₂-uitstoot van 103 g per kilometer, de zuinigste dieselauto heeft een CO₂-uitstoot van 81 g per kilometer.

Differentiatie op basis van uitstoot van roetdeeltjes

Naast de CO₂-grondslag zal in de eerste jaren van de kilometerprijs een differentiatie gelden naar uitstoot van roetdeeltjes voor dieselauto's. Als grenswaarde wordt hierbij een maximum van 5 mg fijnstof uitstoot per kilometer gehanteerd, een waarde die naar verwachting alleen door een dieselauto met affabriek roetfilter kan worden gerealiseerd. De informatie over de uitstoot van roetdeeltjes wordt in het kentekenregister of het register buitenlandse kentekens bijgehouden. De toeslag voor dieselauto's die niet aan deze norm voldoen bedraagt 2,5 cent per kilometer. Er is gekozen voor een absolute toeslag in *centen* en niet een voor een ophoogfactor (*procenten*) op het basistarief van de kilometerprijs omdat de mate waarin een dieselauto roetdeeltjes uitstoot niet correleert met de CO₂-uitstoot of gewicht, maar vooral met het wel of niet hebben van een affabriek roetfilter. Dieselauto's met een affabriek roetfilter hebben over het algemeen een aanzienlijk lagere uitstoot van roetdeeltjes dan dieselauto's zonder affabriek roetfilter. Concreet geldt de toeslag voor alle diesels in de emissieklassen 0 t/m 2, een groot deel van de diesels in de emissieklasse 3 en een klein deel van de diesels in de emissieklasse 4. De emissieklassen 5 en hoger voldoen aan bovenvermelde norm.

Het aandeel dieselpersonenauto's dat niet aan de norm van maximaal 5 mg uitstoot van roetdeeltjes per kilometer voldoet neemt de komende jaren af. Door deze differentiatie wordt beoogd dit proces te versnellen. De omvang van het aantal auto's met een toeslag zal jaarlijks worden bepaald. De vermindering van het basistarief in verband met de opbrengsten uit de toeslag voor dieselauto's wordt dan ook van jaar tot jaar vastgesteld.

Brandstoftoeslag

De accijns voor benzine is hoger dan die voor diesel of LPG (de accijns voor diesels is 41 cent, voor LPG 7 cent en voor benzine 70 cent per liter¹²²). Op dit moment wordt dit accijnsverschil voor dieselauto's gecompenseerd via een brandstoftoeslag MRB en via de BPM en voor auto's die rijden op LPG wordt dit accijnsverschil gedeeltelijk gecompenseerd via een brandstoftoeslag MRB.

¹²² Tarieven 2009 exclusief BTW en voorraadheffing.

Door het omzetten van de vaste autobelastingen naar een tarief per kilometer vervalt de huidige compensatie voor de lagere accijnzen. Hierdoor verdwijnt de praktische (fiscale) toepassingsmogelijkheid van het begrip 'omslagpunt'. Overigens zijn er hogere vaste kosten buiten de fiscale sfeer (zoals een hogere netto aanschafprijs) en lagere brandstofkosten die het, bij de huidige stand van zaken, voor weinigerijders in de regel aantrekkelijk houden om in een benzineauto te rijden, en voor veelrijders om voor een dieselauto of auto op LPG te kiezen

Het uitgangspunt voor dieselauto's is om de 'totale heffingsdruk per kilometer' (accijns inclusief BTW + basistarief kilometerprijs) gelijk te houden voor een gelijkwaardige benzineauto en dieselauto, via een brandstoftoeslag voor auto's die rijden op diesel. Het doel van de brandstoftoeslagen in de kilometerprijs is eveneens de compensatie van accijnsverschillen. De formule bevat de omzetting van die accijnsverschillen naar een bedrag per kilometer gebaseerd op de CO₂-uitstoot van de personenauto of bestelauto¹²³. Voor het vergelijken van het brandstofgebruik van een benzineauto en een dieselauto is het voertuiggewicht gekozen¹²⁴. Hierbij is een correctie toegepast voor het feit dat een dieselauto 65 kg zwaarder is dan een benzineauto in dezelfde uitvoering¹²⁵.

Daarbij groeit de brandstoftoeslag voor diesels geleidelijk in conform de ingroei van het gemiddelde tarief voor de kilometerprijs voor personenauto's. Voor dieselauto's zal tijdens de ingroei namelijk nog een deel van het accijnsverschil worden gecompenseerd via de BPM.

Voor auto's die rijden op LPG is het uitgangspunt eveneens om de 'totale heffingsdruk per kilometer' (accijns inclusief BTW + basistarief kilometerprijs) gelijk te houden voor een qua gewicht gelijkwaardige benzineauto en LPG-auto, via een brandstoftoeslag voor auto's die rijden op LPG. Voor auto's die rijden op LPG geldt geen ingroei omdat deze auto's geen extra BPM betalen. Wel wordt de brandstoftoeslag voor deze auto's structureel verminderd, met 44% voor auto's die rijden op LPG en met 81% voor motorrijtuigen die zijn voorzien van een zogenoemde LPG-G3-installatie. Op deze manier wordt het huidige fiscale regime van gedeeltelijke fiscale compensatie van het accijnsverschil voor auto's die rijden op LPG beleidsneutraal omgezet.

Bij de auto's met een naderhand ingebouwde LPG- of CNG-installatie wordt rekening gehouden met de lagere CO₂-uitstoot van voertuigen op LPG dan voertuigen op benzine of diesel als brandstof. Alleen de CO₂-uitstootwaarde van de originele brandstofsoort is bekend. Deze wordt met behulp van een bij ministeriële regeling vast te leggen factor gecorrigeerd (artikel 3.1, zevende lid).

Berekening basistarief

Om de vaste belastingen te kunnen omzetten in gedifferentieerde tarieven is eerst het gemiddelde basistarief berekend. Het referentiepunt van deze berekening is het totaal van de opbrengsten aan vaste belastingen op grond van het huidige stelsel. Het hiervan afgeleide basistarief is vervolgens weer het vertrekpunt voor de bepaling van de gedifferentieerde tarieven en de tarieven per brandstofsoort.

De opbrengsten van de brandstoftoeslagen en de toeslag voor differentiatie naar roetdeeltjes worden in mindering gebracht op het gemiddelde tarief. Vervolgens wordt het gemiddelde basistarief voor de helft gedifferentieerd op basis van de spreiding in de MRB en voor de helft op basis van de spreiding in de BPM.

Na toepassing van de tariefdifferentiatie vindt vervolgens een vaste opslag plaats op het tarief voor de exploitatiekosten met een maximum van 5% van de totale opbrengsten van de kilometerprijs en een vaste aftrek voor de opbrengsten van het spitstarief. Als het gedifferentieerde tarief lager is dan het minimumtarief, wordt het minimumtarief toegepast.

¹²³ De brandstoftoeslagen zijn vormgegeven rondom de CO₂-uitstoot van het voertuig. De CO₂-uitstootwaarde van het voertuig is direct gerelateerd aan het brandstofgebruik van het voertuig. Bij een toename van de CO₂-uitstoot neemt ook het brandstofverbruik in dezelfde hoeveelheid toe, en dient er ook een sterkere mate van accijnscompensatie plaats te vinden.

¹²⁴ Alternatief is om ook de brandstoftoeslag te baseren op CO₂-uitstoot gelijkwaardige auto's. Dit zou echter leiden tot een forse verdieseling van het wagenpark, en hiermee tot een sterke waardedaling van benzineauto's op de tweedehands automarkt.

¹²⁵ Als voorbeeld is een dieselauto opgenomen met een uitstoot van 130 gram. Een dieselauto met deze uitstoot komt overeen met een voertuiggewicht van ongeveer 1.200 kg en een brandstofverbruik van 5,3 liter per 100 kilometer. Het brandstofverbruik wordt vergeleken met een vergelijkbare benzineauto. Dit is een benzineauto van 1135 kg (vanwege de correctie dat een diesel 65 kilo zwaarder is in dezelfde uitvoering) met een verbruik van 7,1 liter per kilometer. Het accijnsverschil (inclusief de BTW over accijns) tussen deze voertuigen bedraagt 3,3 cent per kilometer. De brandstoftoeslag voor een dieselauto met een CO₂-uitstoot van 130 gram per kilometer bedraagt dus 3,3 cent per kilometer.

Bestelauto's van ondernemers

De tarieven van bestelauto's van ondernemers worden beleidsneutraal omgezet. De tarieven hangen af van het eigen voertuiggewicht (ledige massa) conform de spreiding en huidige differentiatie in de MRB. De tarieven wijken om meerdere redenen af van de tarieven van personenauto's en bestelauto's van particulieren. Er gelden thans andere, gereduceerde MRB tarieven voor bestelauto's van ondernemers. Daarnaast geldt voor die bestelauto's thans een vrijstelling voor de BPM. Dit leidt tot een verschil in de tarieven voor de kilometerprijs, aangezien de huidige autobelastingen lastenneutraal per voertuigsoort worden omgezet in een prijs per kilometer. Verder vindt voor bestelauto's van ondernemers, evenals in het huidige systeem, geen verdere differentiatie plaats. Voor nieuwe bestelauto's wordt de CO₂-uitstoot op dit moment niet geregistreerd in het kentekenregister. Naar verwachting zal vanaf eind 2011 de CO₂-uitstoot van nieuwe bestelauto's bekend zijn en geregistreerd worden als gevolg van het verplicht worden van de Europese typegoedkeuring. Op termijn kan overwogen worden om ook voor bestelauto's van ondernemers het tarief te baseren op de CO₂-uitstoot.

Bestelauto's van gehandicapten

De tarieven van bestelauto's van gehandicapten hangen af van het eigen voertuiggewicht (ledige massa) en zijn gedifferentieerd volgens de spreiding in de MRB. Bestelauto's die zijn ingericht en worden gebruikt voor het vervoer van een gehandicapte persoon in de cabine en voor het gelijktijdige vervoer van een hulpmiddel voor die persoon hebben een gereduceerd tarief. Ook voor de tarieven van bestelauto's van gehandicapten is gekozen voor een beleidsneutrale omzetting van de huidige fiscale behandeling, conform de motivering voor de afwijkende tarieven voor bestelauto's voor ondernemers.

Vrachtwagens

Voor vrachtwagens is de toegestane maximummassa de grondslag van het basistarief, met een differentiatie naar Euroklasse. Het gemiddelde basistarief wordt gebaseerd op de verwachte opbrengsten in 2012 van de BZM en de MRB exclusief de opbrengsten van het Europees minimumtarief. De spreiding sluit aan op de MRB-tarieven naar gewicht. Het voertuiggewicht wordt forfaitair op minimaal 12.000 kg en maximaal 40.000 kg gesteld.

Voor vrachtwagens met de Euroklassen Euro 0, Euro I, Euro II en Euro III wordt het basistarief verhoogd met 0,3 cent per kilometer. Voor vrachtwagens met de Euroklasse EEV wordt het basistarief verlaagd met 0,2 cent per kilometer.

Voor zware vrachtwagens (met een gewicht van meer dan 12 ton) blijft het Europees vastgestelde minimumtarief van de MRB in stand.

Bij het opzetten van de tariefstructuur zijn ook de mogelijkheden bezien om de tarieven voor vrachtwagens afhankelijk te maken van dynamische parameters, zoals het aantal gebruikte assen en het wel of niet trekken van een aanhanger. Over de technische haalbaarheid van dynamische parameters bij beprijzing bestaan geen twijfels. In bijvoorbeeld het Duitse LKW-Mautsysteem dat al enige jaren functioneert, kan op de registratievoorziening het aantal assen worden ingesteld. Om redenen van kosten, eenvoud en uitlegbaarheid is er bij de tariefstelling voor gekozen om geen dynamische parameters in het systeem te betrekken. Anders gesteld: de hoogte van het verschuldigde tarief wordt niet afhankelijk gesteld van handelingen van de houder van het voertuig c.q. de bestuurder, voor, tijdens of na de reis. Een keuze voor dynamische parameters zou leiden tot een technisch complexere registratievoorziening dan strikt noodzakelijk, met de bijbehorende consequenties voor ontwikkeling en productie daarvan. Voorts zou sprake zijn van hogere handavingsinspanningen. Dynamische parameters moeten immers door vrachtwagenchauffeurs zelf worden ingesteld op de registratievoorziening. Het risico is daarbij aanwezig dat daarmee (al dan niet opzettelijk) fouten worden gemaakt. Verder zal bij dynamische parameters vanwege zowel de technische complicaties als de extra handavingsinspanning sprake zijn van hogere kosten, terwijl daar geen opbrengsten tegenover staan. De gehanteerde tariefstructuur zonder dynamische parameters genereert immers een bepaald volume aan opbrengsten door uit te gaan van toegestane maximummassa van de vrachtwagen.

Ten slotte is een technisch complexere registratievoorziening ook niet noodzakelijk, aangezien deze elementen van het huidige systeem in stand blijven via het minimumtarief van de MRB dat in stand blijft voor zware vrachtwagens en waarbij wel gedifferentieerd wordt naar het aantal assen van het betreffende voertuig, en naar de aanwezigheid van luchtvering en koppelinrichting.

Bussen

Voor private bussen (voornamelijk touringcars) gelden aparte basistarieven, afhankelijk van het gewicht. Bussen voor het openbaar vervoer komen in aanmerking voor een ontheffing van de kilometerprijs. De differentiatie van het tarief voor bussen volgt uit de spreiding in de MRB voor deze categorie.

Voor de berekening van de tarieven wordt een forfaitair minimum van 1.000 kg en een forfaitair maximum van 20.000 kg gehanteerd.

Tabel 4.2: Overzicht grondslagen milieudifferentiatie

Motorrijtuigsoorten	Grondslag milieudifferentiatie
Personenauto's en bestelauto's van particulieren	<ul style="list-style-type: none">• CO₂-uitstoot, brandstofsoort en roetdeeltjes toeslag voor diesels
Bestelauto's van ondernemers	<ul style="list-style-type: none">• Eigen voertuiggewicht
Gehandicaptenvervoer	<ul style="list-style-type: none">• Eigen voertuiggewicht
Vrachtwagens	<ul style="list-style-type: none">• Toegestane maximummassa• Euroklasse
Bussen, niet zijnde OV-bussen	<ul style="list-style-type: none">• Eigen voertuiggewicht

4.2.3 Tariefwijzigingen en periodieke evaluaties

Gelet op de complexiteit van deze stelselwijziging en de lange periode waarover de systeemwisselingen plaats zullen vinden is het noodzakelijk om gedurende de ingroeiperiode continu te monitoren. Gedurende een aantal jaren zullen automobilisten in Nederland geconfronteerd worden met twee verschillende systemen, die onder de verantwoordelijkheid van twee verschillende ministeries vallen. De BPM wordt afgebouwd tot nul, met een 'vinger aan de pols' moment rond 2016, als 25% van de BPM resteert. Voor die voertuigen die al in het systeem van de kilometerprijs zijn opgenomen wordt de kilometerprijs hierop jaarlijks aangepast, de overige automobilisten zien de afbouw van de BPM terug in de aanpassing van de MRB. Door de wijziging van vaste belastingen naar een variabele prijs per kilometer, de verandering van het betalen voor bezit naar het betalen voor gebruik, met daarbij het onderscheid naar CO₂-uitstoot komen er andere prijsprikkels voor de automobilist, die merkbaar zullen worden in het aantal kilometers dat gereden wordt, maar zeker ook op het wagenpark. Tenslotte wordt in diezelfde periode ook het spitstarief ingevoerd op een aantal nog nader te bepalen locaties. Dit alles geschiedt binnen de afgesproken kaders, zoals verwoord in de motie-Hofstra en zoals uiteengezet in paragraaf 4.2.1. en paragraaf 9.7¹²⁶

Geen compensatie voor accijnsderving

De kilometerprijs leidt er naar verwachting toe dat mensen minder zullen gaan rijden. Hierdoor wordt er minder brandstof verbruikt en minder accijns betaald over de brandstof. De hiermee gepaard gaande accijnsderving (van 0,9 miljard in 2020) zal niet worden gecompenseerd via de kilometerprijs of de accijnzen en komt ten laste van de schatkist.

Aanpassing tarieven aan autonome ontwikkeling CO₂-uitstoot wagenpark

Als gevolg van autonome ontwikkelingen (zoals technologische innovatie) worden de nieuw verkochte auto's en daarmee het wagenpark op termijn steeds zuiniger. Dit leidt tot een steeds grotere groep personenauto's die onder een laag tarief van de kilometerprijs vallen. Dit leidt enerzijds tot het op termijn wegvallen van de financiële prikkel om een zuiniger auto te kopen en anderzijds tot een daling van de opbrengsten.

Dit effect wordt beperkt door vanaf 2013 de tariefformules voor personenauto's en bestelauto's aan te passen aan het autonoom zuiniger worden van het wagenpark. Dit gebeurt aan de hand van een

¹²⁶ In de Nota Mobiliteit is hierover opgenomen: "Invoering van een kilometerprijs geschiedt onder het gelijktijdig naar rato afschaffen van de BPM en MRB waarbij het wegverkeer in totaliteit per autokilometer niet zwaarder zal worden belast dan nu het geval is."

correctie van de CO₂-uitstootgrenzen met een percentage van gemiddeld 1,4% per jaar overeenkomstig de autonome ontwikkelingen in het wagenpark. De 1,4% is gebaseerd op de berekende wagenparkeffecten in het Strong Europe scenario op basis van DYNAMO, zie hiervoor ook paragraaf 9.2 en 9.3 van deze toelichting. Jaarlijks zal worden bezien of het percentage nog passend is voor het autonoom zuiniger worden van het wagenpark. Ook de kilometerprijs zelf kan ertoe leiden dat automobilisten zuinigere auto's gaan rijden. Het beoogde gedragseffect van de kilometerprijs tot de aankoop van zuinigere auto's zal echter niet gecompenseerd worden. Dit is één van de onderwerpen waarover de betrokken organisaties (eventueel via een gebruikersraad) advies zullen kunnen uitbrengen.

Aanpassingen formules per wet

De formules in de wet gelden voor het eerste jaar en worden jaarlijks bij wet aangepast. Paragraaf 4.2.3.1. bevat een toelichting op de factoren die zullen worden aangepast.

Deze jaarlijkse aanpassingen leiden met name tot effecten op het basistarief voor personenauto's en bestelauto's van particulieren (de afbouw van de BPM heeft alleen gevolgen voor dit tarief). Het gemiddelde basistarief voor personenauto's ontwikkelt zich volgens de huidige inzichten als volgt tot en met 2018:

Tabel 4.3: Verwachte ontwikkeling van het gemiddelde basistarief voor personenauto's

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
3,0	3,5	4,0	4,6	5,3	6,1	6,7

Voor de berekening van het verwachte gemiddelde basistarief zijn diverse veronderstellingen gedaan over ontwikkelingen die ver in de toekomst liggen. Hierdoor gaan bovenstaande tarieven met redelijk grote onzekerheid gepaard. Om op een goede wijze de gehele systeemwijziging te controleren zijn er 3 soorten monitoring en evaluaties.

4.2.3.1 Monitoring en onafhankelijke toets

In de wet zijn de formules opgenomen voor de tarieven in 2012. Tijdens de ingroeperiode zullen de formules worden aangepast aan:

- de mate van omzetting van de BPM naar kilometerprijs;
- de ontwikkeling van het aantal gereden kilometers
- de ontwikkeling van de samenstelling van het wagenpark;
- de opbrengsten van het spitstarief (deze worden als vaste korting in mindering gebracht bij de bepaling van het basistarief van personenauto's en bestelwagens particulier);
- de opbrengsten van de brandstoftoeslag en de toeslag in verband met differentiatie naar roetdeeltjes voor dieselauto's (deze opbrengsten worden in mindering gebracht op het basistarief van personenauto's en bestelwagens particulier).

In de rekenmodellen zijn hier veronderstellingen over gedaan, evenals over de referentiesituatie. Deze veronderstellingen zullen, waar mogelijk, aan de praktijk worden getoetst.

Daarnaast zal bij de invoering van de kilometerprijs zoveel mogelijk worden aangesloten bij de stand van de MRB en de BPM op dat moment met betrekking tot milieudifferentiaties.

Aanpassingen van de MRB en de BPM tussen het moment van indiening en het moment van inwerkingtreding kunnen dus nog leiden tot wijzigingen voor de tarieven.

Onafhankelijke toets

Van groot belang is dat er met het systeem van de kilometerprijs niet meer opgehaald wordt dan met het systeem van vaste belastingen zou zijn opgehaald. Om dit te borgen, zal toetsing door een onafhankelijke instantie plaatsvinden.

4.2.3.2 Vijfjaarlijkse evaluatie

De gekozen grondslag voor het basistarief en de bijbehorende differentiatie zullen vijfjaarlijks worden geëvalueerd. De evaluatie zal tenminste de mate van realisering van de doelstelling bevatten. De differentiatie naar CO₂ zal aantoonbaar moeten leiden tot een gemiddeld zuiniger wordend wagenpark, rekening houdend met omvang en samenstelling van het wagenpark en nieuwregistraties. Ook zal bijvoorbeeld het effect van de toeslag voor roetdeeltjes en de

brandstof toeslag in redelijke verhouding moeten staan met de uitvoerbaarheid, eenvoud en duidelijkheid van het basistarief. Bij de eerste evaluatie zullen ook de afbouw van de vaste belastingen en de effecten daarvan voor de bereikbaarheid en het milieu in kaart worden gebracht. Daarnaast zal de verwachting dat automobilisten 15% minder gaan rijden in het kilometerprijssysteem worden getoetst aan de praktijk. Ook de handhaafbaarheid, de afstemming op andere regelingen en de toegankelijkheid van de regeling zullen onderwerp van evaluatie zijn.

4.2.3.3 Vinger aan de pols-moment

Naast de evaluatie van de wet is met de Tweede Kamer afgesproken de vinger aan de pols te houden over de afbouw van de BPM tot 100%. Een belangrijk moment daarbij is het tijdstip waarop in alle voertuigen de registratievoorziening is ingebouwd en de laatste twee stappen van de afbouw van de BPM nog moeten plaatsvinden. Tijdens de invoering van de kilometerprijs zullen de effecten van de kilometerprijs worden gemonitord. Daarbij zal ook gebruik gemaakt van consumentenonderzoek en burgerpanels. Bij de nader uitwerking van de evaluatie zullen de betrokken organisaties (eventueel via een gebruikersraad) advies uitbrengen.

Ten behoeve van het vinger aan de pols moment en de eerste evaluatie van de wet zal gedurende de volledige invoeringsperiode de volgende gegevens worden verzameld:

1. Omvang van het wagenpark;
2. Omvang van de nieuwregistraties;
3. Mate van afbouw van de BPM;
4. Gedragseffecten;
5. Samenstelling van het wagenpark, in het bijzonder van de nieuwregistraties (verdeling naar gewicht, CO₂ en brandstofsoort);
6. Ontwikkeling van het gereden aantal kilometers.

Dit alles afgezet tegen de prognose voor het referentiescenario uit de onderzoeken die ter beschikking staan.

5. HET SPITSTARIEF

5.1 Inleiding

Zoals in paragraaf 1.1 staat vermeld, biedt dit wetsvoorstel de mogelijkheid om een naar tijd en plaats gedifferentieerde opslag op het basistarief te heffen. Het doel van dit spitstarief is de bereikbaarheid te verbeteren. Het spitstarief is in vergelijking met het basistarief een flexibel instrument, dat op gerichte plaatsen en tijden kan worden ingezet. Het doel van het spitstarief is de bereikbaarheid en doorstroming op de korte termijn te verbeteren. Weggedeelten waar sprake is van structurele congestie of te verwachten structurele congestie komen voor een spitstarief in aanmerking. Daarnaast kan op omliggende wegen een spitstarief worden ingesteld, om sluipverkeer tegen te gaan. Het spitstarief kan ook weer worden uitgezet als het spitstarief op een specifieke locatie niet langer noodzakelijk is, bijvoorbeeld door de uitbreiding van de capaciteit van het netwerk, veranderingen in het aanbod van OV, of andere factoren die een afname van verkeer tot gevolg hebben. Vaststelling geschiedt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. In de Nota Mobiliteit is vastgelegd dat het Rijk een gebiedsgerichte aanpak bevordert met inachtneming van de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling. Op basis van netwerkanalyses en maatregelenpakketten maken het Rijk, de provincies, de WGR-plusregio's, de waterschappen en de betreffende gemeenten gezamenlijk afspraken over hoe de deur-tot-deur bereikbaarheid te verbeteren¹²⁷. De invoering van spitstarieven op bepaalde trajecten en tijden maakt hiervan onderdeel uit. De vaststelling van spitstarieven is altijd maatwerk. In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe de vaststelling van een spitstarief plaatsvindt.

5.2 Uitgangspunten en randvoorwaarden

5.2.1 Principes spitstarief

¹²⁷ Kamerstukken II, 2005-2006, 29 644, 61, blz. 3, 4.

Het spitstarief draagt eraan bij het infrastructuurnetwerk beter te laten functioneren door het verkeer in de tijd en over het netwerk te spreiden. Drukke trajecten worden duurder, waardoor naar verwachting het aanbod van verkeer en daarmee de structurele congestie zal afnemen. Weggebruikers gaan als gevolg daarvan op andere tijdstippen reizen, voor andere vormen van vervoer kiezen, meer samen rijden en zij zullen vaker routes kiezen waar geen spitstarief geldt. Andere weggebruikers die ervoor kiezen het spitstarief te betalen, krijgen daar een kortere en beter voorspelbare reistijd voor terug. Bij de vaststelling van het spitstarief worden de effecten op mobiliteit en milieu uit hoofdstuk 9 als uitgangspunt genomen.

Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat een differentiatie naar tijd en plaats een effectieve methode is om de bereikbaarheid te verbeteren. Een dergelijke differentiatie heeft ten opzichte van het basistarief weinig effect op de totale mobiliteit, maar het leidt wel tot een forse extra afname van de structurele congestie. De afname van congestie heeft weer positieve effecten op de nationale welvaart. Als gevolg van een betere doorstroming neemt de gemiddelde reistijd af en wordt de reistijd betrouwbaarder. Uit onderzoek blijkt dan ook dat het spitstarief leidt tot aanvullende welvaartsvoordelen¹²⁸. Naast directe economische baten op het gebied van reistijdwinst zijn er ook indirecte economische effecten. Als gevolg van een verbeterde bereikbaarheid hebben bedrijven bijvoorbeeld toegang tot een grotere afzetmarkt. Ook kunnen werknemers werkplekken makkelijker bereiken. De Randstad wordt bijvoorbeeld hiermee aantrekkelijker als vestigingsplaats voor bedrijven¹²⁹.

5.2.2 Beleidscontext

De regering wil er met nadruk op wijzen dat de introductie van een spitstarief niet op zichzelf staat. De invoering is ingebed in een breed scala aan andere bereikbaarheidsbevorderende maatregelen. Bovendien hangt heffing van een spitstarief nauw samen met andere vormen van mobiliteitsbeleid. De Wet kilometerprijs introduceert immers beprijzen als extra instrument naast het bouwen en beter benutten van infrastructuur. Deze instrumenten kunnen alleen effectief worden ingezet als deze onderling worden afgestemd. Het spitstarief is geen contra-indicatie voor bouwen en beter benutten van infrastructuur. Het spitstarief kan vooruitlopen op een bouwoplossing. Het spitstarief kan ook een aanvulling vormen op de instrumenten bouwen en beter benutten van infrastructuur, waar met deze oplossingen niet kan volstaan. Ook dient de inzet van het totale instrumentarium en daarmee het spitstarief te passen binnen het ruimtelijk-economische beleid in bredere zin. Zoals in paragraaf 1.2.1 staat aangegeven hebben ruimtelijke en economische ontwikkelingen grote invloed op de mobiliteit en omgekeerd.

Gelet op de benodigde afstemming tussen bereikbaarheidsbevorderende maatregelen en het feit dat de inkomsten van het spitstarief terecht komen in het Infrastructuurfonds, van waaruit nieuwe infrastructuurprojecten worden gefinancierd, vindt de regering het van belang om het beprijzingsbeleid op nationaal niveau in te voeren. Decentrale overheden zullen uiteraard tijdig bij de besluitvorming over de inzet van spitstarieven worden betrokken. Ook zal overleg plaatsvinden met organisaties van belanghebbenden.

5.2.3 Spitsbesluit

De AMvB waarin, of krachtens waarbij, de hoogte van de spitstarieven, de weggedeelten per rijrichting en de tijden worden vastgelegd krijgt de naam 'Spitsbesluit'. In het Spitsbesluit worden op hoofdlijnen drie zaken geregeld. In de eerste plaats betreft het de voorwaarden waaronder een spitstarief kan worden geheven. Het gaat hier om een uitwerking van het begrip 'structurele congestie' en 'te verwachten structurele congestie'. In de tweede plaats gaat het om de wijze waarop de weggedeelten en tijden worden bepaald. In de derde plaats betreft het de aanwijzing van de weggedeelten zelf, inclusief het tarief en het tijdstip.

¹²⁸ Kosten en baten varianten Anders Betalen voor Mobiliteit, Ecorys, april 2007, blz. 25. Bijlage bij Kamerstukken II, 2007-2008, 31305, nr. 1.

¹²⁹ Beprijzing van het wegverkeer. De effecten op doorstroming, bereikbaarheid en de economie, Ruimtelijk Planbureau, 2007, blz. 27.

Het Spitsbesluit wordt in twee tranches vastgesteld. In de eerste tranche worden de voorwaarden en principes voor bepaling van locaties in het Spitsbesluit vastgelegd. Met deze regels wordt bereikt dat de verschillende weggedeelten, tarieven en tijden in de tweede tranche op een vergelijkbare wijze kunnen worden vastgesteld. Nadat de eerste tranche van kracht is geworden, worden te zijner tijd in een volgende tranche de weggedeelten zelf met tarieven en tijden vastgesteld. De regering heeft om de volgende redenen gekozen voor vastlegging van de spitstarieven bij of krachtens AMvB (en niet in de wet). De vaststelling van Spitstarieven is maatwerk. In principe kunnen tarieven en tijden per plaats verschillen. Vaststelling van een spitstarief op bepaalde plaatsen kan dan ook alleen na onderzoek en na overleg met decentrale overheden en andere wegbeheerders. Bovendien moet het mogelijk zijn om spitstarieven – indien gewenst – in relatief korte tijd aan te passen. Vaststelling bij of krachtens AMvB kan binnen een aantal maanden en biedt daarmee in combinatie met de overlegverplichtingen met decentrale overheden en wegbeheerders voldoende waarborgen voor zorgvuldige besluitvorming en tegelijkertijd de benodigde flexibiliteit.

5.3 Structurele congestie

Op weggedeelten wordt alleen een spitstarief geheven als hiertoe voldoende aanleiding bestaat. Er zal sprake moeten zijn van een breed aanvaard knelpunt of traject van knelpunten dat ook in de regio al langer als zodanig bekend staat. Een spitstarief kan daarom alleen worden vastgesteld als is aangetoond dat er sprake is van structurele congestie of als structurele congestie wordt verwacht (bijvoorbeeld wanneer op een traject niet meer aan het criterium structurele congestie wordt voldaan als gevolg van een spitstarief aldaar). Teneinde omrijdeffecten te voorkomen kan het ook gaan om weggedeelten die zijn gelegen in de nabije omgeving van een weggedeelte waar structurele congestie is of wordt verwacht. Bestaande of verwachte incidentele knelpunten, bijvoorbeeld als gevolg van ongevallen of wegwerkzaamheden van tijdelijke aard, vallen hier in principe niet onder, tenzij de werkzaamheden een zeer lange tijd in beslag nemen (en er dus toch sprake is van structurele congestie).

In het kader van de totstandkoming van de benodigde algemene maatregel van bestuur (het Spitsbesluit) wordt het begrip (verwachte) structurele congestie uitgewerkt. Daarbij zal worden bezien op welke manier structurele congestie kan worden bepaald. Voorts zal worden uitgewerkt op welke wijze vervolgens de aanwijzing van weggedeelten voor een spitstarief het beste kan geschieden om de locatie waar sprake is van structurele congestie te ontlasten. De aanwezigheid van structurele congestie op een specifieke locatie vormt dus altijd de aanleiding voor een spitstarief. Voor een effectieve aanpak van het knelpunt (of ter voorkoming van sluipverkeer) kunnen overigens meer wegen of andere wegen worden aangewezen.

5.4 Bepaling weggedeelten en tijden spitstarief

5.4.1 Bepaling weggedeelten

Zoals eerder opgemerkt, worden de plaatsen waar een spitstarief geldt vastgelegd bij of krachtens het Spitsbesluit. De precieze begrenzing van deze weggedeelten is maatwerk. Vaststelling van het Spitsbesluit kan daarom alleen na overleg met decentrale overheden en andere wegbeheerders plaatsvinden. De precieze plaatsbepaling moet logisch en herkenbaar zijn voor de weggebruiker, bijvoorbeeld wegvakken tussen knooppunten of op- en afritten. Voorts kan het voor de effectiviteit van het spitstarief van belang zijn, dat niet alleen de wegvakken worden aangewezen waar de files daadwerkelijk staan. Zo kunnen bijvoorbeeld de wegvakken worden aangewezen waar de grootste instroom van motorrijtuigen plaatsvindt die verderop de file veroorzaken, of kunnen langere trajecten worden aangewezen om te voorkomen dat een spitstarief op 'snippers' wegvakken geldt en er daardoor onvoldoende financiële prikkel van uitgaat. De regering vindt het van groot belang dat de bepaling van spitstrajecten op vergelijkbare wijze gebeurt. Dat komt de uitlegbaarheid voor de weggebruiker en de technische uitvoerbaarheid ten goede.

Zoals gezegd wordt het spitstarief gefaseerd ingevoerd. In eerste instantie zal het hoofdzakelijk voor knelpunten op het hoofdwegennet worden toegepast. Later zullen mogelijk ook op andere trajecten spitstarieven worden geheven. Dat kan op verzoek van decentrale overheden of andere belanghebbenden gebeuren. Eventueel nieuwe weggedeelten of aanpassingen van weggedeelten, tarieven en tijden waar een spitstarief geldt, geschiedt door aanpassing van het Spitsbesluit. Ook kan een spitstarief op een bepaald traject op deze wijze worden beëindigd. Aanpassing kan in principe te allen tijde gebeuren, er wordt in de wet geen specifiek ritme voorgeschreven.

Mede in verband met de herkenbaarheid voor de weggebruiker is het wenselijk om - zo mogelijk - op vaste momenten weggedeelten waar een spitstarief wordt geheven aan te passen. Het is weinig zinvol om een weggedeelte aan te wijzen en dan op korte termijn de aanwijzing voor dat weggedeelte weer te wijzigen. Na de eerste keer dat een Spitsbesluit is vastgesteld, ligt het voor de hand jaarlijks mede in het kader van het MIRT te bezien welke weggedeelten nog meer aangewezen zouden moeten worden en welke aangewezen weggedeelten van de lijst kunnen worden geschrapt. In verband met de zorgvuldige voorbereiding van dergelijke aanwijzingsbesluiten (en de daarmee gepaard gaande onderzoeken, inspraak en communicatie) ligt het niet voor de hand om wijzigingen vaker dan jaarlijks door te voeren, onvoorziene gevallen daargelaten. Dat is gelet op de benodigde vaststellingsprocedure van een AMvB ook niet goed mogelijk.

Bij de voorbereiding van het besluit om een spitstarief te heffen moet worden onderzocht wat de gevolgen zijn van een spitstarief voor de intensiteit van het verkeer op de omliggende wegen. Bij de toepassing van een spitstarief is immers niet uit te sluiten dat een gedeelte van het verkeer zich verplaatst van het hoofdwegennet naar het onderliggende wegennet. Of dit optreedt en de mate waarin dit tot problemen leidt, hangt van een groot aantal factoren af. Zo is de precieze hoogte van het spitstarief van invloed (het verschil met het basistarief), alsmede het precieze traject van het weggedeelte waar het tarief gaat gelden. De keuze voor een weggedeelte, of samenstel van weggedeelten, waar een spitstarief geldt, de hoogte van het tarief en de tijden dat het tarief wordt geheven, zijn daarom mede afhankelijk van de effecten op en rond aangrenzende delen van het netwerk. Het samenstel van weggedeelten wordt zo gedimensioneerd dat er over het geheel genomen geen negatieve effecten op of bij het aangrenzende netwerk te verwachten zijn. Dit zou er toe kunnen leiden dat er meer weggedeelten worden aangewezen of dat er op die plek gebruik wordt gemaakt van een (lager) spitstarief: een schouderstarief (zie ook paragraaf 5.6). Indien uit het onderzoek blijkt dat substantiële negatieve effecten op deze wijze niet kunnen worden voorkomen en er ook anderszins geen maatregelen denkbaar zijn, dan kan worden besloten het voorgenomen spitstarief aldaar uiteindelijk niet in te voeren. Het spitstarief dient immers één doel: de verbetering van de bereikbaarheid zonder dat er elders nieuwe problemen worden gecreëerd.

Naar verwachting zal door invoering van het basistarief de totale hoeveelheid verkeer op alle wegen afnemen met 15%¹³⁰. Uit modelberekeningen komt naar voren dat het verkeer op het onderliggend wegennet gemiddeld eveneens met ongeveer 15% afneemt¹³¹. Gevolg hiervan is dat de totale afname van de mobiliteit dermate hoog is, dat het omrijdeffect als gevolg van het spitstarief (meer dan) volledig wordt gecompenseerd. Bovenstaande effecten zijn op nationaal niveau berekend in vergelijking tot de situatie zonder prijsbeleid. Echter, op specifieke plaatsen op het onderliggend wegennet kan sprake zijn van een verslechtering van de bereikbaarheid. Vooral grotere doorgaande wegen op het onderliggende wegennet, parallel aan wegen met een spitstarief, zouden meer verkeer te verwerken kunnen krijgen. Dit extra verkeer zorgt in dat geval voor slechtere doorstroming en kan van invloed zijn op de verkeersveiligheid. In sommige gevallen liggen deze wegen bovendien nabij woningen zodat bijvoorbeeld ook de lokale luchtkwaliteit en de geluidbelasting een aandachtspunt is. De toename op deze wegen is afhankelijk van het effect van het basistarief, de fijnmazigheid van het netwerk, de vormgeving van het spitstarief en het verschil in hoogte tussen het basistarief en het spitstarief. Om meer duidelijkheid te krijgen over mogelijke lokale effecten is inmiddels nader onderzoek uitgevoerd. Daaruit blijkt dat de gevolgen van een

¹³⁰ Verkeerskundige effecten 2020 vastgesteld met LMS, 4Cast, december 2006, blz. 16 (deel 1). Bijlage bij kamerstukken II, 2007-2008, 31305, nr. 1.

¹³¹ Verkeerskundige effecten 2020 vastgesteld met LMS, 4Cast, december 2006, blz. 16 (deel 1). Bijlage bij kamerstukken II, 2007-2008, 31305, nr. 1 deze effecten kunnen nog wijzigen.

spitstarief op het verkeersaanbod op onderliggende wegen afhangen van de wijze waarop weggedeelten met een spitstarief worden begrensd. Er zijn varianten die geen effecten op het onderliggend wegennet hebben of leiden tot een afname van het verkeer¹³². De uitkomsten van dit onderzoek zullen worden gebruikt bij de vormgeving van het Spitsbesluit, en daarop gebaseerde regelingen.

5.4.2 Bepaling tijden

Belangrijke vraag is op welke tijdstippen een spitstarief verschuldigd zal zijn. In alle onderzoeken is steeds uitgegaan van tijdvakken van 7 – 9 uur in de ochtend en van 16 –18 uur in de middag. De ervaring is ook dat de filedruk op deze tijdstippen het hoogst is. Deze perioden zijn echter niet zonder meer de ideale perioden voor het spitstarief. Om de files terug te dringen kan het beter zijn om te sturen op vertrektijdstipkeuze van de weggebruiker. Daarmee wordt de opbouw van de file tegengegaan. Uit metingen van files wordt duidelijk dat wanneer een file eenmaal is ontstaan hier gedurende de gehele spitsperiode hinder door wordt ondervonden. Pas ruim na de spits - wanneer de instroom van auto's aanzienlijk is gedaald - lost de file op. Een nadere uitwerking van de perioden vindt plaats bij of krachtens het Spitsbesluit, waarbij de perioden worden verfijnd naar de meest recente verkeerskundige inzichten.

Het wettelijk systeem biedt de mogelijkheid dat per regio of per wegvak gedifferentieerd wordt in tijdsperioden waarover het spitstarief verschuldigd is. De spits in de Randstad duurt in de praktijk soms langer dan in landelijke gebieden. Het ligt voor de hand om bij de eerste invoering van het spitstarief zoveel mogelijk dezelfde tijdvakken aan te houden waarbinnen dat tarief verschuldigd is. Hierbij gelden dezelfde argumenten als bij de bepaling van de hoogte van het tarief. Een dergelijk uniforme tijdvakbepaling vergroot de herkenbaarheid voor de houder van het motorrijtuig. Bovendien stelt het bij aanvang minder hoge eisen aan het heffingssysteem dan indien sprake zou zijn van allerlei verschillende tijdvakken op verschillende locaties. Het is mogelijk om het spitstarief op bepaalde trajecten alleen op werkdagen te heffen, en bijvoorbeeld feestdagen en de vakantieperiode uit te zonderen. Ook biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid een schoudertarief in te voeren. Een schoudertarief is een lager spitstarief voor een periode vóór en een periode na de spits, dan wel een lager spitstarief op de omliggende alternatieven voor het te beprijzen wegvak (zie ook paragraaf 5.6). Indien hiertoe wordt overgegaan geldt ook hierbij dat het bij aanvang wenselijk is dat die dan overal in hetzelfde tijdvak gaan gelden. De tijdstippen en dagen waarop een spitstarief wordt geheven worden vastgelegd in het Spitsbesluit.

5.5 Vaststellingsprocedure Spitsbesluit

5.5.1 Openbare voorbereidingsprocedure

De eerste tranche van het Spitsbesluit komt op de voor AMvB's gebruikelijke manier tot stand. Op de tweede tranche (de vaststelling van weggedeelten, tarieven en tijden) en alle wijzigingen daarvan is de openbare voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Dit betekent dat een ieder zienswijzen naar voren kan brengen voordat het besluit wordt genomen. Het is niet mogelijk een beroep tegen dit besluit in te stellen, omdat de vaststelling van een Spitsbesluit op de negatieve lijst - behorend bij de Awb - is geplaatst. In het wetsvoorstel is hiervoor gekozen omdat niet geheel uitgesloten kan worden dat het besluit waarbij het spitstarief wordt vastgesteld niet alleen elementen bevat die het karakter hebben van een algemeen verbindend voorschrift, maar mogelijk ook elementen die het karakter hebben van een concreterend besluit van algemene strekking. Tegen algemeen verbindende voorschriften stelt de Awb géén beroep op de bestuursrechter open¹³³ maar tegen concreterende besluiten van algemene strekking wél. De regering is van mening dat een spitsbesluit een besluit is dat behoort

¹³² Differentiëren naar tijd en plaats: hoe?, een analyse naar de effecten van verschillende vormen van spitsheffing, 4Cast en Oranjewoud, 9 augustus 2008.

¹³³ Zie artikel 8:2 Awb.

tot het primaat van de politiek; zij wil uitsluiten dat in voorkomende gevallen de bestuursrechter geacht wordt geschillen over de hoogte en plaats van spitstarieven te beslechten.

Dat een Spitsbesluit tot het primaat van de politiek behoort, blijkt onder meer uit het volgende. De aanwijzing van weggedeelten waarop en periodes waarin het spitstarief geldt, is het sluitstuk van een proces van inspraak en bestuurlijk overleg. De uiteindelijke aanwijzing is ook een weging van bestuurlijke en politieke argumenten; deze weging hoort thuis op het politieke niveau en leent zich niet voor een rechterlijke toetsing. Bovendien vormt de aanwijzing van weggedeelten en periodes een sterk samenhangend geheel. Het is juist vanwege die samenhang niet gewenst dat de aanwijzing van één of meer weggedeelten als gevolg van een rechterlijke toets buiten toepassing blijft. Evenmin is het gewenst dat, ter bewaking van de samenhang, het gehele spitsbesluit buiten toepassing blijft als bij rechterlijke toetsing de aanwijzing van slechts één of enkele weggedeelten op bezwaren stuit.

Ook om andere redenen is rechterlijke toetsing van het Spitsbesluit bezwaarlijk. De aanwijzing van weggedeelten en periodes heeft rechtsgevolgen. Vanaf het moment dat de aanwijzing van kracht is, moet er voor de op die weggedeeltes in die periodes afgelegde kilometers een spitstarief worden betaald. Als op een later moment een gedeeltelijke vernietiging door een rechter zou volgen, zijn de rechtsgevolgen niet meer terug te draaien. Het inningsbureau (CJIB) krijgt alleen de geaggregeerde data, en kan dus niet achteraf bepalen welke kilometers tegen spitstarief zijn afgelegd op een weggedeelte dat op een later moment door de rechter buiten toepassing is verklaard. Het alternatief waarbij het Spitsbesluit pas in werking treedt op het moment dat het besluit onherroepelijk wordt, maakt de toepassing van het instrument te inflexibel.

5.5.2 Kenbaarheid tarieven, tijdstippen en weggedeelten

Wil het spitstarief werken zoals het bedoeld is en wil er sprake zijn van draagvlak bij de houders van de motorrijtuigen, dan is het van cruciaal belang dat er geen misverstanden bestaan over de geldende tarieven, over de tijdstippen waarop die gelden en de plaatsen waarop ze van toepassing zijn. Alleen dan zal het spitstarief kunnen bijdragen aan het verbeteren van de bereikbaarheid. Daarom zal gezorgd worden voor een goede en tijdige bekendmaking. De weggebruiker moet op eenvoudige wijze er van kennis kunnen nemen waar en wanneer een spitstarief geldt. Dit geldt niet alleen voor de dagelijkse rijder die veelal hetzelfde traject aflegt. Ook voor een weggebruiker die incidenteel van een bepaalde weg gebruik maakt moet vooraf duidelijk zijn of hij op enig moment 'extra' moet betalen. Om bekend te maken waar en wanneer een spitstarief wordt gevraagd kan gebruik worden gemaakt van internettoepassingen, fysieke aanduidingen langs de weg, meldingen via de registratievoorziening in motorrijtuigen, etc.

5.5.3 Betrokkenheid decentrale overheden en andere wegbeheerders

Het Rijk zal de betrokken gemeenten, provincies, 'WGR-plusregio's en waterschappen via de gebiedsgewijze netwerkaanpak betrekken bij de aanwijzing van weggedeelten bij of krachtens het Spitsbesluit. Indien de voorgenomen aanwijzing ziet op een weggedeelte dat bij een andere wegbeheerder (dan het Rijk) in beheer is, vindt overleg plaats met de betreffende wegbeheerder. Tijdens de bestuurlijke overleggen met de regio's, bijvoorbeeld in het kader van het MIRT, zal op een integrale wijze worden gekeken naar de mogelijke oplossingen van de gesignaleerde knelpunten in de betreffende regio. Hierbij zullen benutten, bouwen en beprijzen in onderlinge samenhang worden bekeken.

Indien wordt overwogen om een spitstarief te heffen op een weg van een decentrale overheid die niet betrokken is geweest bij de hiervoor omschreven netwerkaanpak, dan wordt daartoe pas besloten na overleg met het bestuur van desbetreffende decentrale overheid. Uiteraard staat het andere wegbeheerders en andere overheden vrij om de minister te verzoeken een spitstarief vast te stellen. Dit zal alleen kunnen indien wordt voldaan aan de voorwaarden die eerder in paragrafen 5.3 en 5.4 zijn genoemd: door het vaststellen van het spitstarief moet de bereikbaarheid worden verbeterd, er moet sprake zijn van structurele congestie of te verwachten structurele congestie en

er moet worden nagegaan wat de gevolgen zijn voor de intensiteit van het verkeer op de wegen in de omgeving van de aan te wijzen weggedeelten. Voorkomen moet worden dat het verkeer dat op de ene weg een spitstarief verschuldigd wordt, op grote schaal kiest voor een andere weg, tenzij dit op die andere weg niet leidt tot congestie. Daarom wordt de verwachte verkeersintensiteit voor omliggende wegen in kaart gebracht, voordat wordt overgegaan tot aanwijzing van locatie waar het spitstarief geldt.

5.6 De hoogte van het spitstarief

Naar de hoogte van het spitstarief en de werking daarvan is inmiddels veel onderzoek gedaan. Algemene conclusie daaruit is dat bij een hoger tarief de verkeerseffecten groter zijn.

Het wetsvoorstel bepaalt dat bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur die definieert waar het spitstarief geldt, ook de hoogte van het spitstarief wordt vastgelegd. Het spitstarief kan daardoor verschillen per weggedeelte, alsmede per dag waarop en per periode waarin gebruik wordt gemaakt van het weggedeelte. Daarmee bestaat de mogelijkheid om in de toekomst de precieze hoogte van het tarief af te stemmen op de mate van congestie op een weggedeelte. Vooralnog bestaat het voornemen om, in verband met de uitlegbaarheid voor automobilisten, bij eerste voorzichtige invoering van het spitstarief op alle wegvakken waarbij sprake is van (te verwachten) structurele congestie te werken met één en hetzelfde tarief. Een dergelijk uniform spitstarief vergroot de herkenbaarheid voor de houder van het motorrijtuig en is eenvoudig te berekenen. Ook biedt deze uniforme aanpak de mogelijkheid om in de praktijk ervaring op te doen en stelt het bij aanvang minder hoge eisen aan het heffingssysteem dan indien sprake zou zijn van allerlei verschillende tarieven op verschillende tijdstippen op verschillende wegvakken. Na verloop van tijd, wanneer de weggebruikers gewend zijn geraakt aan het nieuwe systeem, is ook meer tariefdifferentiatie mogelijk.

Overigens kan het wenselijk zijn om op dit laatste uitgangspunt één uitzondering te maken, namelijk bij het gebruik maken van schoudertarieven (lagere spitstarieven). Zowel vanuit economisch oogpunt als uit verkeerskundig oogpunt kan het zinvol zijn om dergelijke tarieven in te voeren. Een schoudertarief kan bijvoorbeeld worden toegepast om een opbouw en/of afbouw in het spitstarief voor een bepaalde periode mogelijk te maken, die daarmee zo goed mogelijk aansluit bij de opbouw van de file. Overigens is het ook denkbaar dat een schoudertarief wordt ingevoerd op gedeelten van het onderliggend wegennet dat parallel ligt aan het hoofdwegennet. Op deze wijze kan sluipverkeer worden voorkomen dan wel verminderd. Het schoudertarief wordt in dat laatste voorbeeld ingezet wanneer het 'normale' spitstarief een te zwaar middel is om negatieve neveneffecten (sluipverkeer) van een spitstarief elders tegen te gaan.

6. DE ORGANISATIE EN DE UITVOERING

6.1 Inleiding

6.1.1 Organisatorische uitgangspositie

Vijf trajecten

Zoals in paragraaf 2.5 staat omschreven, kent de organisatie van de heffing en inning vijf pijlers (trajecten): (i) de registratie van de verreden kilometers, (ii) de verzending van de gebruiksgegevens van het motorrijtuig, (iii) de berekening van het te betalen bedrag, (iv) de inning van dat bedrag bij de houder (ofwel de betaling) en (v) het toezicht op de naleving en de verdere handhaving van de wet. In afwachting van het in die paragraaf beschreven nadere onderzoek naar de mogelijkheid om ook de derde en de vierde pijler in het hoofdspoor te betrekken, is nu reeds in het wetsvoorstel verankerd dat erkende dienstverleners de eerste twee trajecten van meet af aan kunnen aanbieden. Het gaat dan dus om het ontvangen en zonodig aggregeren van geregistreerde gebruiksgegevens en doorzending daarvan aan het inningsbureau (CJIB). Als dat op grond van de

uitkomsten van het onderzoek mogelijk is, zal het takenpakket van de erkende dienstverleners op termijn worden uitgebreid met de trajecten drie en vier.

De regeling van de erkenning van dienstverleners door de minister van Verkeer en Waterstaat wordt toegelicht in paragraaf 6.5.

Bij de beantwoording van de vraag in welke mate marktwerking in de organisatie van de kilometerprijs kan worden doorgevoerd, heeft de regering vooral bezien in hoeverre er op het moment van inwerkingtreding een goed werkende en betrouwbare organisatie in het leven geroepen kan worden, die betaalbaar, gebruikersvriendelijk en technisch innovatief is. Vertrekpunt bij de vormgeving van de organisatie is dat deze de doelstellingen van het wetsvoorstel moet faciliteren. Dat wil zeggen dat mede met behulp van tarifiering een eerlijker stelsel ontstaat, waarmee tegelijkertijd een trefzeker bereikbaarheids- en milieubeleid gevoerd kan worden. Eerlijker wil vooral zeggen dat, anders dan nu, wordt betaald voor het rijden met een motorrijtuig en niet voor het bezit.

De (tijdige) invoering van het hoofdspoor staat of valt met het beschikbaar zijn van een voldoende aantal erkende dienstverleners. Omdat onduidelijk is of dat op de beoogde invoeringsdatum het geval zal zijn, bestaat dus voorsnog behoefte aan een garantiespoor, waarmee van meet af aan een toereikende basis bestaat voor de beoogde invoering van de kilometerprijs op de geplande data. In het wetsvoorstel is daarom voorzien in een publiek inningsbureau dat belast is met de heffing en inning en daarmee verband houdende werkzaamheden. Het garantiespoor zal worden afgeschaald naarmate het hoofdspoor zich ontwikkelt.

6.1.2 Synergie tussen overheid en markt

Het is voor de Staat van belang om vooraf inzicht te hebben in de kosten van het inningsbureau. Bovendien moet er op het moment van inwerkingtreding een goed werkend inningsbureau aanwezig zijn. Daarom zet dit wetsvoorstel in op twee sporen. Het hoofdspoor biedt private partijen de gelegenheid om hun diensten in het kader van de kilometerprijs aan te bieden en registratievoorzieningen op de markt te brengen. Tegelijkertijd wordt er door het Rijk als terugvaloptie een basisorganisatie in het leven geroepen ('garantiespoor') in combinatie met gecertificeerde registratievoorzieningen. Dit tweesporenbeleid leidt naar verwachting tot een onderlinge versterking van de publieke organisatie en de markt. Zo wordt aan de ene kant gewaarborgd dat er een effectieve organisatie ontstaat die het publieke belang en de continuïteit van het stelsel afdoende waarborgt (en daarmee inkomsten voor het infrastructuurfonds). Aan de andere kant wordt bereikt dat deze organisatie efficiënt werkt en worden technologische innovaties en extra diensten gestimuleerd. Doordat de Staat zich financieel committeert en investeert in het inningsbureau, wordt de kans vergroot dat er zich voldoende zakelijke aanbieders aandienen. Bovendien gaat er van de publieke organisatie een integrerende werking uit wat betreft de (technische) systemen. Tegelijkertijd bestaat er grote vrijheid voor de markt om zelf faciliteiten te bieden voor aanvullende diensten die voor de weggebruiker c.q. autobezitter interessant zijn. De markt voor de kilometerprijs staat steeds open voor nieuwe commerciële aanbieders.

Zoals in paragraaf 2.5.3 staat verwoord blijkt uit onderzoek dat private partijen mogelijkheden zien om de dienstverlening uit te breiden met facturering, inning en dwanginvordering van de kilometerprijs. Op basis van bewezen marktactiviteiten van diverse partijen mag dat ook verwacht worden. Maar over het kunnen inschatten en dragen van bijbehorende financiële risico's bestaat nog onduidelijkheid. Het is nog niet goed mogelijk voor dergelijke partijen om op voorhand harde prestatiegaranties te geven. Dat kan wellicht pas als het systeem van de kilometerprijs is 'ingeregeld' en de risico's bekend, inschatbaar en beheersbaar zijn. Op dat moment is een integrale dienstverlening door private partijen een goede oplossing. Om meer duidelijkheid te krijgen over manieren om toe te werken naar een dergelijke situatie wordt in het kader van een certificeringstraject van erkende dienstverleners een consultatieronde gehouden over de mogelijkheden hiertoe. Om integrale dienstverlening daadwerkelijk mogelijk te maken zal aanpassing van het wettelijk kader noodzakelijk zijn.

In dit hoofdstuk wordt de uitvoering van het stelsel verder toegelicht.

6.2 Bepaling en facturering verschuldigd bedrag

6.2.1 Bepaling verschuldigd bedrag

De hoogte van de door de houder te betalen kilometerprijs wordt gebaseerd op het geregistreerde gebruik van de weg. De registratievoorziening houdt het aantal afgelegde kilometers bij en de plaats en tijd waarop deze zijn afgelegd. Deze registratievoorziening kan de houder verkrijgen bij een private aanbieder. De geregistreerde gegevens, met uitzondering van de verplaatsingsgegevens, worden via de RDW dan wel via een erkende dienstverlener gezonden aan het inningsbureau (CJIB). In juridische zin blijft de houder in alle gevallen verantwoordelijk voor de verstrekking van de geregistreerde gegevens, ook als deze werkzaamheden in de praktijk door een erkende dienstverlener worden verricht. Zoals in paragraaf 3.3 staat aangegeven, worden krachtens het wetsvoorstel vereisten aan de registratievoorziening gesteld. In combinatie met de voertuigkenmerken wordt aan de hand van deze gegevens de verschuldigde kilometerprijs bepaald. De houder van een motorrijtuig (exclusief die buitenlandse vrachtwagens die geen gebruik maken van de registratievoorziening) is de kilometerprijs materieel gezien verschuldigd op het moment dat een afgelegde kilometer is geregistreerd.

Vanaf het moment dat de registratievoorziening niet of niet goed meer functioneert, vindt geen registratie meer plaats van kilometers, tijd of plaats. Het ontbreken van de registratie betekent echter niet dat er geen betalingsverplichting bestaat. De houder dient binnen 8 uur na constatering dat zijn registratievoorziening aangeeft defect te zijn zulks aan het inningsbureau te melden. Hij heeft drie weken de tijd om de voorziening te laten repareren. Omdat er over de in de reparatieperiode gereden kilometers geen feitelijke gegevens beschikbaar zijn, is er voor gekozen om voor elke dag van de reparatietermijn een forfaitair bedrag te laten betalen, dat is gebaseerd op de door die houder verschuldigde kilometerprijs in de drie aan de reparatieperiode voorafgaande tijdvakken. Door het forfait te baseren op de eerder verschuldigde kilometerprijs wordt tevens rekening gehouden met de voor die houder gemiddelde verhouding tussen basistarief en spitstarief. De regering verwacht geen misbruik door het moedwillig onklaar maken van registratievoorzieningen. De kosten van reparatie zijn al snel hoger dan het financieel voordeel dat eventueel behaald zou kunnen worden. Bovendien is het onklaar maken van een registratievoorziening strafbaar en de pakkans groot (zie ook hoofdstuk 8).

6.2.2 Facturering

Het tijdvak waarover de kilometerprijs in rekening wordt gebracht, is een maand. Over elke maand wordt dus aan de houder een factuur gezonden. De houder moet binnen een maand na dagtekening van de factuur de verschuldigde kilometerprijs betalen aan het inningsbureau (CJIB). Deze factuur heeft het karakter van een beschikking (zie toelichting in paragraaf 6.6).

Het is mogelijk dat in een tijdvak een wisseling van het houderschap van het motorrijtuig heeft plaatsgevonden door een wijziging van de tenaamstelling van het kentekenbewijs. Een dergelijke situatie doet zich meestal voor bij verkoop van een motorrijtuig. Een wisseling van houderschap wordt in het kentekenregister van de RDW genoteerd. De RDW stelt het inningsbureau hiervan in kennis. De nieuwe houder is betalingsplichtig met ingang van de dag dat het kenteken op zijn naam is gesteld. De nieuwe houder is betalingsplichtig voor alle kilometers die gedurende die dag voor dat motorrijtuig zijn geregistreerd.

6.3 Betaling en dwanginvordering

6.3.1 Betaling

De houder van het motorrijtuig moet de verschuldigde kilometerprijs binnen een maand na ontvangst van de factuur betalen. Indien hij de rekening niet op tijd heeft betaald, wordt aan de houder van het motorrijtuig een aanmaning gezonden. Mocht de aanmaning niet binnen twee weken na dagtekening van die aanmaning geheel zijn betaald, dan wordt het instrumentarium van dwanginvordering ingezet.

6.3.2 Dwanginvordering

Het succes van de kilometerprijs staat of valt met de geloofwaardigheid en de vastberadenheid waarmee de inning van de verschuldigde kilometerprijs wordt vormgegeven. Daarom bevat het wetsvoorstel instrumenten waarmee betaling van verschuldigde, maar niet betaalde kilometerprijs effectief kan worden afgedwongen. Voor de naleving is echter ook de bereidheid van het inningsbureau om dat instrumentarium zo nodig ten volle te benutten van wezenlijk belang. Beide elementen moeten ertoe leiden dat praktisch alle betalingsplichtigen tot betaling overgaan. Anders zou sprake zijn van onwenselijke inkomstenderving.

In dit wetsvoorstel is voor de regeling van de dwanginvordering aangesloten bij regeling voor de inning van bestuurlijke geldschulden zoals opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht. Voorts zijn vanuit de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersovertredingen (ook bekend als de Wet-Mulder) enkele aanvullende instrumenten overgenomen. De Minister van Verkeer en Waterstaat kan, indien de in rekening gebrachte kilometerprijs, vermeerderd met de kosten, ook na de aanmaning niet geheel is voldaan, verhaal nemen op vermogensbestanddelen van de houder. Hij kan voor een periode van vier weken het rijbewijs van de houder innemen of het motorrijtuig van de houder zelf, of een ander motorrijtuig waarover deze mag beschikken, buiten gebruik stellen. Het kan hier ook gaan om een motorrijtuig dat niet behoort tot de vermogensbestanddelen van de houder, maar het eigendom is van een derde. Deze mogelijkheid is ook opgenomen in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. Toepassing is aan de orde in bijvoorbeeld het geval dat de houder bij een steeds verder oplopende geldschuld zijn eigen voertuig verkoopt en vanaf dat moment gebruik gaat maken van een voertuig dat op naam staat van een ander. Indien de verschuldigde bedragen niet zijn betaald, kan worden overgaan tot verkoop, eigendomsoverdracht aan een derde om niet of tot vernietiging van het motorrijtuig. In laatste instantie behoort in bepaalde gevallen ook gijzeling van de houder tot de mogelijkheden.

Het wetsvoorstel voorziet er ook in dat de kosten van de verzending van aanmaningen en de toepassing van andere instrumenten van dwanginvordering in rekening worden gebracht. Het hier beschreven traject van dwanginvordering ziet dus niet alleen op de hoofdsom zelf maar ook op de kosten die het inningsbureau in het kader van het dwanginvorderingstraject moet maken.

6.4 Naheffing

Het wetsvoorstel voorziet ook in de mogelijkheid voor het inningsbureau om 'na te heffen' in gevallen waarin er te weinig kilometerprijs in rekening is gebracht. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een situatie waarin het motorrijtuig een verandering heeft ondergaan die, als het inningsbureau daar tijdig weet van zou hebben gehad, zou hebben geleid tot een ander tarief en dus een andere factuur. Concreet valt te denken aan:

- a. de installatie van een LPG-tank in een personenauto of bestelauto van een particulier;
- b. het opvoeren van de motor van een personenauto of een bestelauto van een particulier met een toename van de CO₂-uitstoot als gevolg;
- c. de toename van de ledige massa van een bestelauto van een gehandicapte of ondernemer of van een bus, en
- d. de toename van de toegestamaximummassa van een vrachtwagen.

De bevoegdheid om tot naheffing over te gaan vervalt vijf jaar na het einde van het kalenderjaar waarin de kilometerprijs verschuldigd is geworden.

6.5 Uitvoeringsorganisatie inning

6.5.1 Het inningsbureau in het garantiespoor

In het garantiespoor worden – zoals in paragraaf 2.5 bedoeld – de taken die samenhangen met de inning belegd bij een publiek orgaan, te weten het CJIB. Buiten de Belastingdienst is het CJIB de enige publieke organisatie die ervaring heeft met inning en dwanginvordering op grote schaal. De keuze voor het CJIB als publiek inningsbureau ligt volgens de regering dan ook voor de hand. De mogelijkheid om een geheel nieuwe organisatie op te richten die alles van 'nul' moet opbouwen is planningstechnisch niet reëel. Bovendien is het de vraag of zo'n nieuwe organisatie de inning beter zou uitvoeren dan het CJIB. Met toedeling van taken aan het CJIB is in hoge mate sprake van een 'natural fit'; zoals reeds is vermeld, zijn de in dit wetsvoorstel opgenomen instrumenten van dwanginvordering ontleend aan wetgeving die het CJIB nu reeds uitvoert (de Wet-Mulder). Het CJIB zal aan de hand van de ontvangen geaggregeerde gegevens de prijs bepalen, deze bij de houder factureren en vervolgens innen. Het CJIB wordt als inningsbureau ook het eerste aanspreekpunt voor houder (burgers en bedrijven) bij vragen over factureren of betalingen.

6.5.2 Eisen aan de private uitvoeringsorganisatie

Private ondernemingen krijgen op grond van dit wetsvoorstel de mogelijkheid bepaalde taken uit te voeren. Het gaat dan met name om diensten in het registratie- (en aggregatie-) traject betreffende de verreden kilometers, en het traject van de verzending van de geaggregeerde kilometergegevens aan het inningsbureau. Daarom vindt de regering het noodzakelijk dat aan deze ondernemingen en aan de wijze waarop die taken worden uitgevoerd eisen worden gesteld. Deze eisen hebben alleen betrekking op de taken die zien op de uitvoering van de kilometerprijs en zien in ieder geval op het systeem waarmee de dienstverlener de geaggregeerde gegevens aanbiedt aan het inningsbureau. Verder worden eisen gesteld aan de duurzaamheid en continuïteit van de onderneming. Het gaat dan vooral om eisen aan de rechtsvorm, de financiële draagkracht, de verwerkingscapaciteit en de kwaliteit van de dienstverlening. De aan de private organisaties te stellen eisen betreffen ook de bescherming van de persoonsgegevens; de juiste invulling hiervan is een voorwaarde voor het verlenen van de erkenning. In dit verband wordt onder meer gedacht aan systeemtechnische scheiding van gegevens in aparte domeinen (of ICT-systemen) voor verplaatsingsgegevens enerzijds en identificeerbare persoonsgegevens anderzijds, die alleen onder voorwaarden met elkaar gekoppeld mogen worden. Ook zal een private organisatie een beveiligingsplan moeten opstellen waarin de beveiliging van gegevens is vormgegeven. De erkenningseisen worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur.

De overheid heeft er belang bij dat bedrijven de beschreven diensten gaan oppakken, omdat dit kostenverlagend werkt. Tegen deze achtergrond kan het passend zijn als de overheid bij wijze van stimuleringsmaatregel een bijdrage in de kosten van desbetreffende dienstverlening in het vooruitzicht stelt. Dit betreft dus kosten die zijn toe te rekenen aan de kilometerprijs en niet die van commerciële activiteiten die de dienstverlener daarnaast kan aanbieden. Dit kostenniveau vormt een harde bovengrens voor de overheidsbijdrage, maar een lagere bijdrage kan passend zijn als de stimulering van het functioneren van erkende dienstverleners voldoende vruchten heeft afgeworpen.

6.6 Rechtsbescherming

6.6.1 Mogelijkheden bezwaar en beroep

Gronden

Een factuur voor betaling van de kilometerprijs is een beschikking. Dit betekent dat tegen een factuur bezwaar en beroep kan worden aangetekend. Wel worden, uit oogpunt van doelmatigheid, enkele beperkingen gesteld aan het instellen van bezwaar, beroep en hoger beroep. Een bezwaar is pas ontvankelijk als het betwiste bedrag een bepaalde minimumgrens overschrijdt. Deze zogenoemde bagatelgrens wordt bij ministeriële regeling vastgesteld. Verder zijn de mogelijkheden om het aantal kilometers basis- en spitstarief te betwisten, beperkt. Alternatieve methoden om het aantal kilometers te bepalen zijn niet toegelaten als tegenbewijs. Bezwaar, beroep en hoger beroep kunnen slechts worden gebaseerd op de stelling dat de door de registratievoorziening geregistreerde verplaatsingsgegevens en de verzonden geaggregeerde gegevens onjuist zijn, indien een herkeuringsrapport wordt overgelegd dat een defectverklaring van de registratievoorziening inhoudt. Een herkeuringsrapport kan alleen worden gebruikt om bezwaar te maken tegen de meest recent door de houder ontvangen factuur

Herkeuring registratievoorziening

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid van een herkeuring van de registratievoorziening indien door de houder aan de werking ervan wordt getwijfeld. Herkeuring is alleen aan de orde als de registratievoorziening zelf *niet* aangeeft defect te zijn. De mogelijkheid van herkeuring wordt bij ministeriële regeling nader uitgewerkt. Ingeval de herkeuring leidt tot een defectverklaring, wordt het voor herkeuring betaalde tarief aan de houder teruggegeven. De RDW kan voor deze kosten verhaal nemen bij de fabrikant, importeur of inbouwer. Als een afwijking wordt geconstateerd als gevolg waarvan de houder voordien feitelijk te weinig kilometerprijs betaald heeft, zal dat voor de houder geen financiële gevolgen hebben (geen naheffing).

Om doelmatigheidsredenen is ook voorzien in de mogelijkheid van ambtshalve defectverklaring. In een aantal gevallen zal de RDW namelijk op grond van ontvangen gegevens over het functioneren van de registratievoorziening reeds een defect kunnen vaststellen voordat de houder het initiatief neemt tot herkeuring.

Nadat de houder een, bij herkeuring of ambtshalve vastgestelde, defectverklaring heeft ontvangen, mag hij zonder herstel nog drie weken in Nederland rijden zonder strafbaar te zijn. Voor die periode is een forfaitair tarief van toepassing, dat is gebaseerd op gemiddelde gebruiksgegevens van de drie voorafgaande tijdvakken.

6.6.2 Aantallen bezwaar en beroep

Om zoveel mogelijk te verzekeren dat houders een juiste factuur krijgen toegezonden, worden hoge eisen gesteld aan de inningsorganisatie en de registratievoorziening. De houder kan de factuur controleren aan de hand van de in de registratievoorziening opgeslagen verplaatsingsgegevens. Met vragen en opmerkingen naar aanleiding van de factuur kan de houder terecht bij een in te richten frontoffice. Uiteraard kan niet worden uitgesloten dat er – naast ongegronde – ook gegronde bezwaren worden gemaakt. Met het oog op de belasting van het inningsbureau en, in het verlengde daarvan de rechterlijke macht, is een inschatting gemaakt van de aantallen bezwaarschriftprocedures en beroepsprocedures. Uitgaande van 70 miljoen facturen per jaar (waarbij rekening is gehouden met het combineren van meerdere kentekens van één houder op één factuur) en een percentage bezwaarschriften van rond een half procent, gaat het om ongeveer 350.000 bezwaarschriften. Naar verwachting zal circa 95% van die bezwaarschriften ongegrond worden verklaard en als daarvan 1.4% in beroep gaat, gaat het dus om ongeveer 4700 beroepszaken.

Er worden hoge technische eisen gesteld aan de registratievoorziening. De nauwkeurigheid van de registratievoorziening moet nagenoeg perfect zijn. Aan de registratievoorziening wordt de eis gesteld dat het bedrag, corresponderend met de afstanden die geregistreerd zijn over een periode van een maand, in 99% van de gevallen niet meer afwijkt dan 1% van een 'perfecte' meting. Uit een uitgebreide proefneming in 2007 blijkt dat dit haalbaar is, zeker met de aanzienlijke technologische verbeteringen die tot 2012 nog verwacht kunnen worden. In minder dan 1% van de gevallen zal het verschil groter zijn dan de genoemde 1%.

Ook als, zoals verwacht wordt, de registratievoorziening kan voldoen aan de bovenbedoelde nauwkeurigheidseis, moet er rekening mee worden gehouden dat er (kleine) afwijkingen kunnen optreden. Daarom wordt als extra waarborg bij de berekening van het te factureren bedrag een correctiefactor toegepast. De correctiefactor leidt tot een kleine vermindering van de kilometerprijs. De statistische kans dat een te hoge heffing wordt opgelegd door onnauwkeurigheid van de apparatuur is bij een aftrek van 2% kleiner dan 1 op 10 miljoen. De nauwkeurigheid van de registratievoorziening wordt overigens nog uitvoerig getest. In paragraaf 7.2 wordt ingegaan op nog uit te voeren praktijktests.

7. DE INVOERING

7.1 Inleiding

In de invoeringsfase van de kilometerprijs worden twee processen onderscheiden: de omzetting van de belastingen BPM, MRB en BZM enerzijds, en de ingroei van het wagenpark van het oude in het nieuwe systeem anderzijds. Strikt genomen zijn dit twee los van elkaar staande processen, die in dit hoofdstuk dan ook afzonderlijk worden beschreven. Er is echter wel sprake van onlosmakelijke samenhang tussen deze twee processen.

Eerst wordt ingegaan op het testen van het systeem. Voordat tot invoering kan worden overgegaan, dient namelijk zeker te zijn dat het nieuwe stelsel voor de kilometerprijs daadwerkelijk uitvoerbaar en operationeel is. Daartoe is voorzien in een getrapte besluitvorming tot aan het moment van implementatie. In dit besluitvormingsproces spelen grootschalige praktijktests een belangrijke rol. Alvorens op de daadwerkelijke invoering in te gaan wordt in dit hoofdstuk eerst op de grootschalige praktijktest ingegaan.

7.2 Grootschalige praktijktest en besluitvorming

De vormgeving en voorbereiding van het stelsel voor de kilometerprijs is een veelomvattende operatie, met tal van bestuurlijk, juridische, beleidsmatige en technische aspecten. Het kabinet gaat daarom niet over één-nacht-ijs. Van begin af aan zijn tal van beleids- en effectenonderzoeken uitgevoerd die voor het ontwerp van het nieuwe stelsel zijn gebruikt. Verder spelen technische aspecten een belangrijke rol. Het nieuwe stelsel valt of staat met de kwaliteit van de technische systemen die voor de uitvoering van de kilometerprijs nodig zijn. Het kabinet wil daarom zekerstellen dat er op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel voor de inning van de kilometerprijs adequate en goed werkende technische systemen operationeel zijn. Deze systemen moeten werken conform de vooraf gestelde eisen. Ook moeten de technische systemen door alle belanghebbenden (zowel degenen die met het systeem moeten werken, als de weggebruikers) op eenvoudige wijze gebruikt kunnen worden. Om hier achter te komen wordt een testprogramma uitgevoerd, uitmondend in een grootschalige praktijktest. Tijdens (of vlak na) de Grootschalige Praktijk Test moet ook de ketenregie als onderdeel van het bestuurlijke en organisatorische systeem getest worden. Hiermee wordt de voorgenomen test meer dan een technische exercitie alleen en zal de goede werking van het gehele systeem worden beproefd. Doel van deze testen is zeker te weten dat het systeem in zijn geheel werkt en dat de kilometerprijs zonder problemen geïnd kan worden. Het nemen van het implementatiebesluit is op die manier mede afhankelijk van de goede werking van het totale systeem. De resultaten daarvan moeten beschikbaar zijn voordat definitief over de invoering van de kilometerprijs wordt besloten. Om een zorgvuldige besluitvorming te verzekeren, wordt tot aan het moment van daadwerkelijke invoering voorzien in een aantal besluitvormingsmomenten. Grofweg worden de volgende besluitvormingsmomenten onderscheiden:

1. indiening van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer;
2. behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer;
3. Definitief UitvoeringsBesluit (DUB) in samenspraak met de Tweede Kamer;
4. uitvoering grootschalige praktijktest en test op ketenregie;

5. Implementatiebesluit (IB), in samenspraak met de Tweede Kamer;
6. invoering kilometerprijs;
7. evaluatie.

In het Definitief Uitvoeringsbesluit van het Kabinet wordt onder meer besloten over de verdere vormgeving, inkoop en invoering van het systeem. Dit uitvoeringsbesluit wordt aan de Tweede Kamer aangeboden na de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede kamer, opdat de resultaten van de parlementaire behandeling daarin ten volle kunnen worden verwerkt. Indien de Tweede Kamer instemt met het definitief uitvoeringsbesluit, wordt het technische systeem verder voorbereid en uitgewerkt en uitvoerig getest. De technische tests hebben vooral betrekking op de registratievoorziening, de verzending van gebruiksgegevens van een motorrijtuig naar het inningsbureau, de berekening van het te betalen bedrag, de facturering en de interfaces met betrekking tot beveiliging en opsporing. Indien er tijdens de tests fouten in het systeem worden gevonden, dienen deze voor inwerkingtreding van het systeem te zijn opgelost. Voor de tests wordt gebruik gemaakt van ISO15288 en de daarbij behorende 'system engineering methodiek'. De in deze paragraaf beschreven tests kunnen leiden tot verbetering van de systemen. Zodra deze tests zijn afgerond wordt in samenspraak met de Tweede Kamer besloten over de implementatie en daadwerkelijke invoering van de kilometerprijs. Op deze wijze wordt voorkomen dat het nieuwe stelsel wordt ingevoerd zonder dat zeker is dat het nieuwe stelsel, met inbegrip van de daarbij behorende systemen daadwerkelijk functioneert.

Het kabinet vindt het van belang dat de aanpak en de bevindingen van de tests met alle belanghebbenden worden gedeeld. Alle resultaten worden gedocumenteerd en zullen gecommuniceerd worden, zodat anderen op het geleverde oordeel over de kwaliteit van het systeem kunnen vertrouwen. De verwachting is dat wanneer de testwerkzaamheden goed ingericht worden, de risico's van de introductie van de systemen voor de kilometerprijs beheersbaar zijn.

7.3 Invoering van de kilometerprijs

7.3.1 Gefaseerde invoering

Stelselherzieningen zoals de invoering van de kilometerprijs zijn complexe operaties. Het vraagt niet alleen om organisatorische aanpassingen en de ontwikkeling en introductie van nieuwe technische systemen, maar ook om de introductie en herschikking van taken en bevoegdheden van diverse diensten en de herschikking van financiële stromen. Alhoewel het voor de weggebruiker het duidelijkst zou zijn als het stelsel in één keer zou worden ingevoerd, is dat vooral om technische en organisatorische redenen niet mogelijk. Daarom heeft de regering gekozen voor een gefaseerde invoering. In de Tweede Voortgangsrapportage Anders betalen voor Mobiliteit van 31 maart 2009, heeft de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer gemeld dat het kabinet wil starten met het vrachtvervoer. Vervolgens wordt stapsgewijs begonnen met de invoering voor motorrijtuigen voor personenvervoer. De houders van motorrijtuigen hebben niet zelf de keuze om te bepalen op welk moment zij onder de werking van de kilometerprijs vallen. Op grond van dit wetsvoorstel wordt bepaald op welk moment een motorrijtuig overgaat naar het regime van de kilometerprijs. Op het moment dat een motorrijtuig valt onder de werking van de Wet kilometerprijs valt dit motorrijtuig niet langer onder de werking van de Wet MRB 1994. Telkens wordt bij ministeriële regeling bepaald welke categorie motorrijtuigen onder de kilometerprijs wordt gebracht. De stapsgewijze invoering van de kilometerprijs voor personen- en bestelauto's is gekoppeld aan de eerste twee cijfers van het kenteken. Bij ministeriële regeling wordt telkens bepaald wanneer welk cohort van deze categorie motorrijtuigen moet zijn voorzien van een registratievoorziening. Daarmee is een eenvoudige en objectieve grondslag voor invoering gevonden. Ook wordt op deze wijze bereikt dat in de overgangsfase de inkomsten van de BPM, de MRB en de kilometerbeprijzing niet te veel afwijken van die welke zouden worden gerealiseerd uit de MRB en de BPM zonder kilometerbeprijzing. Tot de start van de invoering wordt vooral gewerkt aan de organisatieopbouw, de ontwikkeling van registratievoorzieningen en de vaststelling van uitvoeringsregelgeving van dit wetsvoorstel.

7.3.2 Objectieve bepaling categorie motorrijtuigen per stap

In de invoeringsperiode is sprake van een groep motorrijtuigen waarvoor wel en een groep waarvoor geen MRB verschuldigd is (en spiegelbeeldig: een groep motorrijtuigen waarvoor nog geen en een groep waarvoor al wel kilometerprijs verschuldigd is). Omdat dit vrijwel zeker gepaard zal gaan met tot op zekere hoogte vergelijkbare gevallen die voor de MRB c.q. de kilometerprijs ongelijk worden behandeld (wel of geen MRB of kilometerprijs), dient elke schijn van rechtsongelijkheid te worden vermeden (gelijkheidsbeginsel). Het is dan ook noodzakelijk dat een objectief en juridisch uitvoerbaar criterium wordt vastgesteld op basis waarvan de keuze voor hetzij de MRB hetzij de kilometerprijs wordt gemaakt. Er is daarom geen ruimte voor een vrije keuze voor de kentekenhouder. Dit wordt niet alleen ingegeven vanuit het hiervoor genoemde gelijkheidsbeginsel maar ook vanuit de zekerstelling van de opbrengst. Bij een vrije keuze zal iedereen de voor hem of haar meest voordelige oplossing kiezen. Veelrijders zullen dus later in de tijd willen overstappen naar de kilometerprijs, weinigerrijders zullen als eerste willen. In de invoeringsperiode zal dat aanleiding kunnen geven tot (forse) budgettaire derving. De cijfercombinatie op het kenteken biedt goede mogelijkheden om de invoering gefaseerd naar vooraf te bepalen cohorten te laten plaatsvinden. In het wagenpark van ruim 9 miljoen voertuigen heeft 1% een bepaalde cijfercombinatie op het kenteken. Elk cohort heeft dus gemiddeld een omvang van ongeveer 90.000 motorrijtuigen, die dwars door alle voertuigcategorieën, brandstofsoorten, leeftijden en gewichten heen lopen.

Op het moment dat een motorrijtuig onder het regime van de kilometerprijs valt, is er voor dat voertuig niet langer MRB verschuldigd. Het wetsvoorstel voorziet erin dat in de Wet MRB 1994 een bepaling wordt opgenomen die er toe leidt dat de verschuldigdheid van de MRB wordt stopgezet op het moment dat er vanuit de Wet kilometerprijs een verschuldigdheid ontstaat van de kilometerprijs. Deze nieuwe bepaling in de Wet MRB 1994 leidt feitelijk tot een nieuwe grondslag in de MRB.

In het najaar van 2008 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de voorkeur van het Kabinet om op basis van de eerste twee cijfers van het kenteken de invoering van personenauto's vorm te geven¹³⁴. In deze brief zijn tevens de overwegingen geschetst die spelen bij een regionale invoeringsstrategie. Het kabinet heeft in mei 2008 hier expliciet niet voor gekozen, omdat dit scenario niet te verenigen is met de eisen die volgen uit het coalitieakkoord en het beleidsprogramma.

Nieuwe motorrijtuigen in de overgangsfase

Doordat de stapsgewijze ingroei is gekoppeld aan de eerste twee cijfers van het kenteken vallen nieuwe motorrijtuigen niet automatisch onder de reikwijdte van de Wet kilometerprijs. Het is onwenselijk om alle nieuwe motorrijtuigen automatisch verplicht onder het nieuwe regime te laten vallen, omdat dit zou leiden tot ongewenste verstoringen van de automarkt. Als een koper dat op prijs stelt, kan het nieuwe motorrijtuig wel meteen bij aflevering worden voorzien van een registratievoorziening. Op het moment dat het motorrijtuig verplicht overgaat naar het nieuwe regime is nog een aantal fysieke en administratieve handelingen nodig om het voertuig te laten deelnemen aan de kilometerprijs.

7.3.3 Vrachtwagens

Anders dan bij de categorieën personenauto's en bestelauto's, kent de voertuigcategorie vrachtwagen geen gefaseerde invoer. Alle vrachtwagens (vanaf een gewicht van 3,5 ton) nemen in één keer deel aan de kilometerprijs. Dit is mogelijk omdat de categorie vrachtwagen uit een relatief beperkt aantal voertuigen bestaat¹³⁵, hetgeen vanuit technisch en organisatorisch oogpunt een gecontroleerde invoering mogelijk maakt. Een volledig systeem van registratie, inning, incasso en handhaving is vanaf dat moment operationeel. Alle in Nederland geregistreerde vrachtwagens zijn

¹³⁴ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer, 30 september 2008.

¹³⁵ Op 1 januari 2007 waren 146.000 vrachtwagens geregistreerd (inclusief voertuigen ingericht voor het trekken van opleggers) Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline, 2 januari 2008).

op de invoeringsdatum uitgerust met een registratievoorziening. Verwacht wordt dat daarnaast ongeveer 60.000 buitenlandse vrachtwagens ook van de registratievoorziening gebruik zullen maken. De overige buitenlandse vrachtwagens, met name die voertuigen die minder frequent in Nederland rijden, zullen vanaf de invoering de kilometerprijs betalen via het secundaire systeem (zie paragraaf 3.5.3). De opzet van het Nederlandse systeem van kilometerprijs gaat veel verder dan de tolnitiatieven in het buitenland. Dat heeft tot gevolg dat de in het buitenland in gebruik zijnde technische oplossingen (bijv. de LKW-Maut-kastjes) in Nederland niet kunnen worden gebruikt.

7.3.4 Personenauto's, bestelauto's en bussen

Het totale wagenpark waarop het wetsvoorstel betrekking heeft (peiljaar 2012) betreft ongeveer 8 miljoen personenauto's, 1 miljoen bestelauto's en 5.000 autobussen voor besloten busvervoer. De kilometerprijs voor personenauto's en bestelauto's wordt in vijf jaren ingevoerd, waarbij de omvang van de groep die kilometerprijs verschuldigd is, per jaar steeds groter wordt. De bussen vormen een duidelijk afgebakende categorie motorrijtuigen. Gelet op de relatief beperkte omvang van deze groep kunnen deze bussen op enig moment tegelijk overgaan van het regime van de MRB naar dat van de kilometerprijs. De invoeringsbepaling laat de mogelijkheid open om de onderscheiden jaren verder onder te verdelen in verschillende stappen. Indien er voldoende registratievoorzieningen voorhanden zijn en de inbouwcapaciteit dat toestaat, is het denkbaar om bijvoorbeeld elk kwartaal een nieuw cohort motorrijtuigen onder de werking van het wettelijk stelsel te brengen. Het precieze aantal motorrijtuigen per jaar en de omvang van de cohorten is daarom thans nog niet goed vast te stellen. De invoering van elk cohort geschiedt bij ministeriële regeling.

Belangrijk voordeel van invoering op grond van de eerste cijfers van het kenteken ten opzichte van andere mogelijkheden is dat het relatief eenvoudig uitvoerbaar en handhaafbaar is. Bij dit model worden lijsten samengesteld van kentekens die wel en (nog) niet onder het regime van de Wet kilometerprijs vallen. Deze lijsten kunnen worden gebruikt voor het opleggen en afwickelen van de heffing. Bovendien kan aan de hand van de lijsten 'aan de handhavingsportalen' worden vastgesteld of de houder van een voertuig zich houdt aan de verplichting om motorvoertuig te voorzien van een registratievoorziening. De handhavingsportalen maken foto's van de kentekens van passerende motorrijtuigen, herkennen de kentekens en vergelijken deze met de lijst met voertuigen die (nog) niet deelnemen aan de kilometerprijs. Wanneer het kenteken op de lijst staat, wordt de foto direct vernietigd. Wanneer het kenteken niet op de lijst staat, wordt de handhavingsorganisatie geïnformeerd en kan handhavend worden opgetreden.

De lijsten zijn eenvoudig samen te stellen en te actualiseren. Wanneer gekozen zou worden voor een ander invoeringsmodel (bijvoorbeeld gewicht) dienen de kentekens van auto's uit een bepaalde gewichtsklasse uit het kentekenregister gedestilleerd te worden en in het nieuwe systeem ingevoerd te worden. Vooral dat laatste vereist ingewikkelde en bewerkelijke analyses waarin eenvoudig fouten kunnen sluipen.

7.4 Omzetting vaste autobelastingen

7.4.1 Algemeen

De huidige vaste autobelastingen BPM, MRB (uitgezonderd het Europese minimumtarief voor zware vrachtwagens) en de BZM verdwijnen om plaats te maken voor de kilometerprijs. De wijze van omzetting is voor elk van de belastingsoorten verschillend. Dit wordt niet in dit wetsvoorstel uitgewerkt, maar in aparte fiscale wetgeving.

7.4.2 Omzetting BPM

In stappen wordt de BPM voor personenauto's volledig afgeschaft. Gedurende het proces richting volledige afbouw en de daaraan gekoppelde overgang van het wagenpark naar het systeem van de kilometerprijs zal regelmatig de vinger aan de pols worden gehouden om te bezien of er geen onvoorziene effecten optreden die een volledige afbouw van de BPM in de weg staan. Het gaat daarbij met name om effecten op het maatschappelijk draagvlak, aankoopgedrag met de eventueel daaraan gekoppelde milieueffecten, welvaartseffecten en de effecten op de overheidsfinanciën.

De omzetting van een vaste autobelasting zoals de BPM naar een variabele heffing zoals de kilometerprijs dient met de nodige voorzichtigheid te gebeuren. Een te forse omzetting ineens heeft grote gevolgen voor het bestaande wagenpark. In het rapport van de planbureaus¹³⁶ wordt aan deze problematiek uitgebreid aandacht geschonken en worden verschillende varianten geschetst die de gevolgen van een dergelijke omzetting op het bestaande wagenpark kunnen mitigeren. In de brief van de Staatssecretaris van Financiën van 30 mei 2008 is aangegeven dat wordt gekozen voor de variant die wordt beschreven in paragraaf 5.5 van het rapport, namelijk de variant waarin de BPM gefaseerd wordt afgebouwd tot het uiteindelijk gewenste niveau van nul.

Deze gefaseerde afbouw is deels al in gang gezet. Het kabinet is in 2008 begonnen met de afbouw van de BPM in stappen van 5%. Doel is om 75% van de BPM afgebouwd te hebben op het moment dat alle motorrijtuigen meedoen met de kilometerprijs. Zodra er meer zicht is op de planning van de invoering wordt de omzetting gedetailleerd uitgewerkt. De autobranche, maar ook de vlooteigenaren zoals de leasemaatschappijen, hebben aangegeven dat de omzetting van de BPM in stappen van 12,5% markttechnisch mogelijk is, vooral als dat tijdig - dat wil zeggen vier jaar voor inwerkingtreding - wordt aangekondigd. Dit is met name voor de leasemaatschappijen van belang in verband met de aanpassing van contracten.

7.4.3 Omzetting MRB

MRB voor personen- en bestelauto's

In de periode waarin de personenauto's ingroeien in het regime van de kilometerbeprijzing doet zich bij de MRB een tweetal ontwikkelingen voor: het tarief per voertuig (personen- en bestelauto) stijgt om (een deel van) de BPM-verlaging budgettair op te vangen; de totale opbrengst MRB daalt omdat per periode cohorten voertuigen onder het nieuwe regime van de kilometerprijs worden gebracht en daarmee niet langer MRB-plichtig zijn.

MRB voor vrachtwagens

Voor zware vrachtwagens geldt een Europees minimumtarief. Omzetting van de MRB voor die voertuigcategorie is derhalve slechts mogelijk voor zover die minimumtarieven niet worden onderschreden. De MRB voor vracht die wél kan worden omgezet, verdwijnt in één keer als de vrachtwagens alle tegelijkertijd onder het regime van de kilometerprijs worden gebracht.

Provinciale opcenten

Omdat de provinciale opcenten vervallen wordt in overleg met het Inter Provinciaal Overleg (IPO) gezocht naar een nieuwe financieringsbron die nauw aansluit bij het provinciale takenpakket. De omvang van dat nieuwe belastinggebied is afhankelijk van de herijking van de financiële verhouding Rijk-provincies in den brede die op dit moment plaatsvindt. De Raad voor de Financiële Verhoudingen (Rfv) heeft op 16 maart 2009 hierover een advies uitgebracht. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.7.3 van deze memorie van toelichting.

¹³⁶ Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving (2008), Effecten van omzetting van de aanschafbelasting op personenauto's in een kilometerprijs, CPB Document No 166, mei 2008.

7.4.4 Omzetting BZM

De heffing van tolgelden of gebruiksrechten is facultatief. De Europese richtlijn¹³⁷ waarop de BZM is gebaseerd verplicht daar niet toe. De lidstaten zijn vrij een dergelijke heffing in te voeren, maar ook vrij om deze weer af te schaffen. Duitsland heeft in verband met de invoering van de Maut voor zware vrachtwagens met ingang van 31 augustus 2003 de heffing van het gebruiksrecht beëindigd, maar heeft het verdrag niet opgezegd. Nederland is (uiteraard) vrij dezelfde stap te zetten en dus de heffing te beëindigen dan wel het verdrag op te zeggen, een en ander met inachtneming van de ter zake in het verdrag neergelegde bepalingen. Zowel voor beëindiging van de heffing als de opzegging van het verdrag geldt een opzegtermijn van negen maanden. Opzegging moet bovendien plaatsvinden aan het begin van het kalenderjaar; een beëindiging kan op elk willekeurig tijdstip ingaan. Mede gezien de grotere flexibiliteit gaat de voorkeur vooralsnog uit naar beëindiging van de heffing van het gemeenschappelijke gebruiksrecht zonder opzegging van het verdrag. Het voorgestelde artikel 8.2, tweede lid, bevat de beëindiging van de belasting zware motorrijtuigen.

8. TOEZICHT EN HANDHAVING

8.1 Uitgangspunten bij het toezicht

8.1.1 Inleiding

Adequaat toezicht op de naleving en verdere handhaving van de wet zijn integraal onderdeel van een succesvol systeem voor de kilometerprijs. Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop een goede naleving wordt bevorderd. Eerst wordt in paragraaf 8.2 ingegaan op de belangrijkste oorzaken van niet-naleving. Vervolgens komt in paragraaf 8.3 het karakter van het sanctiestelsel en de mogelijke sancties aan de orde. Paragraaf 8.4 gaat in op de van belang zijnde toezichthoudende instanties. In paragraaf 8.5 wordt de werking toegelicht met mogelijke sancties die bij niet-naleving kunnen worden opgelegd. In deze paragraaf worden de uitgangspunten van het toezicht toegelicht.

8.1.2 Zes pijlers

Het succes van de kilometerprijs – dat wil zeggen: de bijdrage aan de verbetering van de mobiliteit en het milieu en de daadwerkelijke ontvangst van de betalingen - hangt af van de naleving van de in het wetsvoorstel opgenomen verplichtingen. Daarom is een toezichtarrangement ontworpen dat moet leiden tot een goede naleving. Het toezichtarrangement steunt op de volgende pijlers.

Pijler 1: Redeneren vanuit de risico's

Uitgaande van de *Kaderstellende Visie op Toezicht* van het kabinet en de *Leidraad objectgericht risicomanagement door rijks-toezichthouders*¹³⁸ wordt het toezicht gericht op de grootste overtredingsrisico's. Daartoe zijn voor alle elementen van het nieuwe stelsel systematisch de risico's in beeld gebracht, van het ontwerp van de registratievoorziening tot aan de dwanginvordering. Vervolgens is bepaald hoe deze risico's zijn te ondervangen of te verkleinen. Daarbij stond het voorkómen van overtredingen voorop.

Pijler 2: Verantwoordelijkheden juist beleggen; borging door certificering

Marktpartijen spelen een belangrijke rol in de uitvoering van de Wet kilometerprijs. Zo zullen zij zorgdragen voor de ontwikkeling en de productie van de registratievoorzieningen en voor de juiste inbouw. Door op diverse onderdelen via certificering het toezicht bij de marktpartijen zelf neer te leggen, wordt bijgedragen aan een hoog niveau van naleving.

Pijler 3: Optimaliseren spontane naleving (preventie)

¹³⁷ Europese richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtwagens (pbEU L 1987).

¹³⁸ Beraad van Inspecteurs-Generaal, Werkgroep Risicoanalyse, april 2006.

Uitgangspunt bij het toezicht is de optimalisatie van de naleving van de Wet kilometerprijs en het onderliggende uitvoeringsproces. Het gedachtegoed van de *Tafel van 11* is daarbij als leidraad gebruikt¹³⁹. Alles is er op gericht de spontane naleving te vergroten. Het wordt alle betrokkenen zo makkelijk mogelijk gemaakt om de regels en de betalingsplicht na te leven. Verder is het toezichtarrangement zo ontworpen dat overtreders op geen enkele wijze controles kunnen vermijden. Dit wordt breed bekend gemaakt, waardoor – mede door de beoogde grote zichtbaarheid van controles – de gepercipieerde controle-, pak- en sanctiekans hoog zullen zijn.

Pijler 4: Registratievoorziening: spil van het toezicht

De eisen aan de registratievoorziening spelen een belangrijke rol in het toezichtarrangement. De voorziening maakt het mogelijk om het toezicht voor het overgrote deel geautomatiseerd af te doen (pijler 5). De registratievoorziening 'communiceert' met de handhavingsportalen en geeft gegevens over zijn functioneren door. Speciaal voor het toezicht bevat de voorziening namelijk een functionaliteit – het logboek – om 'speciale gebeurtenissen' vast te leggen die kunnen wijzen op eerder gemaakte overtredingen. Zo registreert het logboek onder andere stroomonderbrekingen, plotselinge sprongen in coördinaten, wegvallen van het satelliet signaal en bewegingen van het motorrijtuig terwijl de voorziening niet functioneert. Door deze logboeken uit te (laten) lezen, zijn de toezichthouders niet volledig afhankelijk van 'heterdaadjes', maar kunnen ook eerder gemaakte overtredingen worden gedetecteerd. Hierdoor groeit de pakkans enorm en zijn er minder portalen en controles noodzakelijk. Voor de goede orde: in het logboek worden slechts de voor het toezicht relevante 'speciale gebeurtenissen' vastgelegd; er wordt – gelet op de privacy van de weggebruiker - geen gedetailleerd beeld van de verplaatsingen opgeslagen. Wel worden, indien zich een 'speciale gebeurtenis' voordoet, de laatst bekende coördinaten voorafgaand aan die gebeurtenis opgeslagen.

Pijler 5: Toezicht vindt grotendeels 'geautomatiseerd' plaats

Gezien de omvang van de doelgroep (ruim acht miljoen motorrijtuigen) is gezocht naar methoden om effectief en efficiënt toezicht te kunnen houden op grote aantallen weggebruikers. Dit heeft geleid tot een toezichtarrangement dat sterk leunt op 'geautomatiseerd' toezicht vanuit het handhavingsbureau. Door registervergelijkingen, analyses van de logboeken en verwerking van waarnemingen van de wegkantapparatuur (portalen met camera's op het hoofd- en onderliggend wegennet) kan in de regel worden vastgesteld of een weggebruiker zich aan de wettelijke verplichtingen houdt. Het grootste deel van de overtredingen wordt daarmee automatisch afgehandeld zonder dat daar een grote personele capaciteit voor nodig is.

Pijler 6: Toezicht aan de wegkant is het sluitstuk

Omdat administratieve controle niet voldoende is om alle overtredingen te achterhalen dient ook toezicht langs de wegkant plaats te vinden. Dat bestaat in grote lijnen uit het surveilleren op het hoofd- en onderliggend wegennet, het uitvoeren van gerichte controles (met name op het onderliggend wegennet) en het staande houden van overtreders. Om de doelmatigheid van hun optreden te maximaliseren, krijgen de betreffende toezichthouders de beschikking over speciale apparatuur. Het toezicht vanaf de wegkant is het sluitstuk van het toezicht en de handhaving.

8.2 De belangrijkste risico's

De voornaamste (groepen van) risico's / onregelmatigheden die (mede) door toezicht ondervangen moeten worden zijn de volgende:

- geen of onjuiste installatie / aanmelding van de registratievoorziening;
- disfunctionerende voorziening in een motorrijtuig;
- verbreken één-op-één relatie kenteken - registratievoorziening;
- verstoring van de registratie van de voorziening;
- risico's rond het systeem voor buitenlandse vrachtwagens.

Geen of onjuiste installatie /aanmelding van de registratievoorziening

¹³⁹ De *Tafel van 11* is een instrument om de naleving van wetten en regels te analyseren. De tafel bestaat uit elf dimensies die tezamen verklaren waarom wetgeving al dan niet wordt nageleefd. Daarbij is een onderscheid gemaakt in 'spontane nalevingsdimensies' en 'handavingsdimensies'. De Tafel is ontwikkeld door het ministerie van Justitie.

De introductie van de kilometerprijs wordt aangekondigd in een uitgebreide publiekscampagne. Daarnaast wordt elke individuele kentekenhouder ruim van tevoren per brief geïnformeerd over de op handen zijnde overstap naar het nieuwe systeem, waarbij wordt aangegeven binnen welke termijn een registratievoorziening met een type goedkeuring door een erkende inbouwer moet zijn ingebouwd in het motorrijtuig van die houder. Op deze wijze wordt bevorderd dat meteen vanaf het begin de betreffende motorrijtuigen zijn uitgerust met een registratievoorziening. Overschrijding van de termijn is een overtreding van de wettelijke bepalingen.

Disfunctionerende registratievoorziening

Wanneer de registratievoorziening niet goed functioneert, is het niet mogelijk de juiste heffing op te leggen. Daarom moet de houder binnen acht uur melden indien hij een signaal van de voorziening krijgt (rood lampje brandt) dat deze niet goed werkt. Binnen de wettelijke termijn (drie weken) moet de registratievoorziening zijn gerepareerd of vervangen. Van die reparatie/vervanging wordt door een erkend bedrijf melding gedaan aan de door de minister aangewezen instantie. Overtredingen die in dit verband kunnen worden gepleegd zijn het niet (tijdig) melden van het defect en/of het overschrijden van de reparatietermijn van drie weken. Behalve deze onbedoelde storingen kan de voorziening moedwillig zijn vernield en/of verwijderd.

Verbreken één-op-één relatie kenteken - registratievoorziening

Iedere registratievoorziening bevat een zogenoemde beveiligingsmodule; deze module bevat een unieke code waardoor deze één-op-één kan worden gekoppeld met het kenteken van de auto. Door het gebruik van een beveiligingsmodule die behoort bij een ander voertuig (bijvoorbeeld een auto uit een lagere tariefklasse) kan financieel voordeel worden behaald. De geregistreerde kilometers worden dan tegen een te laag tarief verrekend.

Ook kentekenfraude (al dan niet met een vernielde voorziening) valt hieronder. Wanneer een auto uitgerust is met onjuiste kentekenplaten en een kapotte voorziening, kunnen de gereden kilometers niet in rekening worden gebracht. Bovendien kan deze vorm van fraude niet vanuit het handhavingsbureau worden aangepakt.

Verstoring van de werking van de voorziening

De registratievoorziening maakt gebruik van een GNSS-signaal om de gereden kilometers te registreren. Verstoring van dit signaal kan leiden tot financieel voordeel, omdat dan niet alle gereden kilometers en/of tijdstippen kunnen worden geregistreerd. De technieken waarmee en de schaal waarop de ontvangst (moedwillig) wordt verstoord kunnen sterk uiteenlopen. Zo zijn kleine stoorzenders bedoeld om een individuele voorziening te beïnvloeden. De sterkte van de stoorzenders kan echter enorm variëren. Zo kunnen zenders (die bijvoorbeeld op torens geplaatst worden) de GNSS-ontvangst in een grote omtrek verstoren.

Secundaire systeem

Het aanvullende inningssysteem voor buitenlandse vrachtwagens kent specifieke risico's. Dit zogenoemde secundaire systeem kent twee verplichtingen: het opgeven van een aantal gegevens bij binnenkomst van Nederland (waaronder eventueel de kilometerstand) en – wanneer de vrachtwagen op basis van gereden kilometers participeert – het registreren van het verlaten van het land. De mogelijke overtredingen zijn (i) het niet (tijdig) melden van binnenkomst, (ii) het niet (tijdig) melden van vertrek, (iii) het verstrekken onjuiste kilometerstanden bij binnenkomst en/of vertrek en (iv) het opgeven van een lagere gewichtsklasse en/of Euroklasse.

8.3 Het sanctiestelsel

8.3.1 Strafrechtelijke handhaving

In lijn met de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel¹⁴⁰, vindt de punitieve handhaving van de Wet kilometerprijs langs strafrechtelijke weg plaats. Dit wetsvoorstel betreft - net als bij verkeershandhaving in het algemeen – rechtsbetrekkingen in een open context, waarin strafrechtelijke handhaving uitgangspunt is. De meeste strafbare feiten uit dit wetsvoorstel

¹⁴⁰ Kamerstukken II 2008-2009, 31 700 VI, nr. 69.

– de zware daargelaten – zullen daarbij worden afgedaan met een strafbeschikking. Bovendien zijn de strafbare feiten in het wetsvoorstel van adequate maximumstraffen voorzien. De verwachting is dat vooral van de op de misdrijven gestelde straffen een afschrikkende werking uitgaat. Gedragingen die tot doel hebben het GNSS-sigitaal te verstoren of de werking van de registratievoorziening te beïnvloeden kunnen worden bestraft met een geldboete van de vijfde categorie (met een maximum van op dit moment € 74.000,-)¹⁴¹, of met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar. Daarbij is aansluiting gezocht bij de strafmaat van artikel 326c Wetboek van Strafrecht (strafbaarstelling van iemand die, zonder daarvoor te willen betalen, door een technische ingreep of met behulp van valse signalen, gebruik maakt van een dienst die via telecommunicatie aan het publiek wordt aangeboden).

8.3.2 Bestuursrechtelijke herstelsancties

In aanvulling op het strafrechtelijk instrumentarium is in het wetsvoorstel een bestuursrechtelijke herstelsanctie opgenomen, te weten de bevoegdheid voor de minister en de RDW tot opleggen van een last onder bestuursdwang. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht beschikt de minister respectievelijk de RDW daarnaast over de bevoegdheid tot opleggen van een last onder dwangsom. Met deze bestuursrechtelijke instrumenten worden de slagkracht van het handhavingsbureau (de RDW) en daarmee de effectiviteit van de handhaving sterk vergroot. De herstelsancties zijn van groot belang voor de goede uitvoering van de wet, omdat daarmee waar nodig de cruciale voorwaarde voor de goede toepassing van de wet, te weten aanwezigheid van een goed functionerende registratievoorziening in motorrijtuigen, op actieve wijze kan worden gerealiseerd. Door de mogelijkheid van daadwerkelijke beëindiging van overtredingssituaties wordt voorts de druk op andere handhavende organisaties (met name de politie) verminderd, waardoor de politie zich kan concentreren op de zwaardere gevallen.

Het doel van de genoemde bestuursrechtelijke instrumenten is primair de overtreder zo snel mogelijk te dwingen (door financiële prikkels of door fysiek ingrijpen) de overtreding te beëindigen, maar in laatste instantie doet de overheid het zelf. Een voorbeeld kan de werking van deze instrumenten verduidelijken. Op enig moment zal een houder van een motorrijtuig een brief ontvangen waarin hem wordt medegedeeld dat hij verplicht is om zijn motorrijtuig vóór een bepaalde datum te laten uitrusten met een registratievoorziening. Als de houder verzuimt om voor de genoemde datum tot inbouw van de registratievoorziening over te gaan, is dat een overtreding waarvoor een boete kan worden opgelegd. De RDW kan deze overtreding vaststellen (behoudens bijzondere gevallen), doordat de verplichte inbouwmelding van een erkende inbouwer voor het desbetreffende voertuig ontbreekt. De RDW is dus niet afhankelijk van constatering van de politie of andere toezichthouders 'in het veld'. Indien het opleggen van de boete, via een strafbeschikking, ook na herhaling daarvan, onvoldoende zou blijken om de betrokken houder te doen overgaan tot inbouw van de registratievoorziening, wordt het strafrechtelijk traject beëindigd (met uitzondering van acties voor de inning van reeds opgelegde boetes). Alsdan wordt aan de houder, met begeleidende duidelijke voorlichting, een bestuursrechtelijke beschikking gezonden, inhoudende dat als dat hij niet binnen een bepaalde termijn alsnog de registratievoorziening heeft laten inbouwen, per dag een bepaald bedrag aan dwangsom zal worden verbeurd, tot een bepaald maximum. Als ook dan nog geen inbouw zou plaatsvinden en het maximum van de dwangsom bereikt is, kan aan de houder opnieuw een aanzegging worden gezonden dat als hij nu niet binnen een bepaalde termijn overgaat tot inbouw, de overheid op kosten van de overtreder zal overgaan tot het laten inbouwen van de registratievoorziening. Zonodig wordt na het ongebruikt verstrijken van de laatstgenoemde termijn de bestuursdwang ten uitvoer gelegd.

Het voorbeeld laat zien dat, in aanvulling op het opleggen van een boete, het handhavingsbureau actief kan inzetten op het bewerkstelligen van een normconforme situatie. Een eventuele neiging van de houder tot het vertonen van calculerend gedrag (wat is de pakkans, afgezet tegen de hoogte van de boete?) zal hierdoor naar verwachting worden onderdrukt. Bovendien is een actieve opstelling van de overheid ook goed voor het behoud van het draagvlak voor het systeem van kilometerprijs (gelijke monniken, gelijke kappen).

¹⁴¹ Artikel 23, vierde lid van het Wetboek van Strafrecht.

Een qua effectiviteit volwaardig strafrechtelijk equivalent voor deze bestuursrechtelijke herstelsancties ontbreekt. Weliswaar kan in het strafrecht een verplichting worden opgelegd om iets te doen of na te laten, maar het strafrecht gaat niet zover dat als daaraan geen gehoor wordt gegeven, de verplichting kan worden uitgevoerd door de overheid op kosten van de overtreder. Het bestuursrecht biedt die mogelijkheid wel.

8.4 De toezichthoudende instanties

Een belangrijke pijler van het toezichtarrangement is dat het toezicht zoveel mogelijk geautomatiseerd plaats vindt. Het **handhavingsbureau** – een organisatie die wordt ondergebracht bij de RDW – speelt in dat verband een belangrijke rol. Het handhavingsbureau houdt ‘op afstand’ toezicht op de naleving van de wettelijke verplichtingen en kan bijvoorbeeld een strafbeschikking doen uitvaardigen of een herstelsanctie opleggen. Dit handhavingsbureau bij de RDW krijgt op basis van gegevens uit de registratievoorziening, van de handhavingsportalen en via mobiele apparatuur gegevens op basis waarvan administratief kan worden vastgesteld of er sprake is van overtreding van wettelijke bepalingen. Daarbij wordt gekeken of er een (werkende) registratievoorziening in het motorrijtuig zit, of de registratievoorziening wel bij het betreffende motorrijtuig hoort, of de gebruiksgegevens wel kloppen met informatie uit andere bronnen, e.d. Ook wordt de RDW verantwoordelijk voor de uitgifte van de beveiligingsmodule in de registratievoorziening, het toezicht op inbouwstations en het toezicht op de installatie en activering van registratievoorzieningen.

Het toezicht op de weg is primair een taak van de **politie**. Een groot aantal politieauto's wordt uitgerust met apparatuur die zowel rijdend als vanaf de wegwijk kan worden bediend. In het laatste geval functioneert het apparaat als een mobiel portaal. Met behulp van deze apparatuur kan de politie overtreders signaleren en eventueel staande houden. Een andere belangrijke politietaak is het opvolgen van de zwarte lijst. Notoire wanbetalers en/of overtreders komen uiteindelijk op deze lijst terecht. Tijdens reguliere surveillances of speciale controles scannen camera's automatisch de kentekens van passerende auto's. Wanneer een kenteken op de zwarte lijst staat, wordt het motorrijtuig staande gehouden en de nodige verdere actie ondernomen.

Handhaving van het verbod op kleinschalige verstoringen van het GNSS-signaal vindt plaats op grond van de Wet kilometerprijs. Het gaat dan om automobilisten die de registratievoorziening van het eigen motorrijtuig trachten te manipuleren. In de regel zullen zij de beschikking hebben over een stoorzender met een klein bereik. Relatief grootschalige verstoringen (bijvoorbeeld in een bepaalde regio) hebben consequenties die veel verder strekken dan de kilometerprijs. Specialistische deskundigheid en apparatuur zijn noodzakelijk om dergelijke verstoring te kunnen vaststellen. Tal van andere vitale maatschappelijke functies (waaronder onder andere hulpdiensten, bankverkeer, (lucht)havens en zelfs elektriciteitscentrales) kunnen last hebben van dergelijke verstoringen. Het **Agentschap Telecom** houdt daarom toezicht op de kwaliteit van het GNSS-signaal, waarbij uiteraard eventuele verstoring een aandachtspunt is, én op de fabricage, handel in en verkoop van apparatuur waarmee de signalen kunnen worden verstoord. In het kader van de uitvoering van de kilometerprijs zal er ten behoeve van het Agentschap een speciaal landelijk dekkend meetnetwerk worden gerealiseerd, waarmee verstoringen kunnen worden opgespoord en ongedaan kunnen worden gemaakt.

Tot slot ligt het in de rede dat de **Inspectie Verkeer en Waterstaat** in het verlengde van haar taak als toezichthouder op de Rij- en rusttijdenwet ook toezicht uitoefent op vrachtwagens die participeren in het secundaire systeem voor buitenlands vrachtverkeer.

Voorts is in het wetsvoorstel de bevoegdheid voor de Minister van Verkeer en Waterstaat en voor de RDW opgenomen om toezichthouders aan te wijzen. Daarbij kan het gaan om zowel ambtenaren als andere personen. Afhankelijk van de behoefte kunnen toezichthouders worden aangewezen als toezichthouder op één of meerdere hoofdactiviteiten.

8.5 De werking van het stelsel

8.5.1 Inleiding

Het toezichtstelsel maakt gebruik van een aantal instrumenten die niet op zich staan maar elkaar versterken. Het stelsel steunt in de eerste plaats op erkenning en certificering van private dienstverleners en registratievoorzieningen. De kern van het toezicht en de handhaving wordt gevormd door administratieve controles. Het toezicht langs de wegwijk is het sluitstuk.

In de volgende paragraaf wordt achtereenvolgens op deze elementen ingegaan.

8.5.2 Erkenning en certificering; borgen van de naleving

Zoals eerder opgemerkt, hebben marktpartijen (bedrijven) een belangrijke rol in de uitvoering van de kilometerprijs. Zo zijn zij verantwoordelijk voor de productie, inbouw en periodieke keuring van de voorzieningen, afsluiten van contracten met kentekenhouders en het uitlezen van de voorzieningen.

Registratievoorzieningen

Alleen goedgekeurde registratievoorzieningen, waarvan bewezen is dat ze aan een breed scala aan technische vereisten voldoen, mogen worden ingevoerd, in voorraad gehouden en verkocht. Omdat één van de vereisten aan inbouwers is dat ze alleen toegestane voorzieningen inbouwen, is een strikt toezicht of alleen goedgekeurde apparaten op de markt worden gebracht niet noodzakelijk. De vraag ernaar zal immers minimaal zijn. Inbouwers zullen niet genegen zijn hun erkenning op het spel te zetten.

Inbouwers

De inbouw van registratievoorzieningen is een taak van erkende bedrijven. Aan deze erkenning worden – met overeenkomstige toepassing van een erkenningsregeling van de Wegenverkeerswet 1994 – een aantal nog te formuleren eisen verbonden. Krachtens de wet zijn deze bedrijven verplicht (tegen betaling) de door de houder aangeboden voorzieningen met een typegoedkeuring in te bouwen. De inbouwer controleert de werking van de voorziening en meldt het voertuig aan bij het de RDW (met vermelding van onder andere kenteken en de beveiligingsmodule)n. Periodiek vinden steekproefsgewijze controles plaats bij de inbouwstations.

8.5.3 Administratieve controles

Administratief toezicht vindt plaats aan de hand van de informatie die door de registratievoorziening wordt gegenereerd en door bestandsvergelijkingen. Deze vorm van toezicht is belegd bij het handhavingsbureau.

Informatie registratievoorziening

De registratievoorziening of de erkende dienstverlener verzendt periodiek de geaggregeerde verplaatsingsgegevens en de statusinformatie naar de betrokken overheidsinstanties. Door deze data te vergelijken met onder andere de gegevens uit het logboek en waarnemingen door de wegwijk-apparatuur kunnen de gebruiksgegevens van het motorrijtuig worden gecontroleerd. Dergelijke controles kunnen voor het handhavingsbureau aanleiding zijn de houder op te roepen de registratievoorziening nader te laten controleren (bijvoorbeeld bij een weggevalven satelliet signaal gedurende een bepaalde periode). Dit kan dan leiden tot het vaststellen van overtredingen. Aansluitend kunnen strafsancities worden opgelegd (bijvoorbeeld aangaande een motorrijtuig dat buiten de reparatietermijn nog rijdt) of kan de houder worden gesommeerd de registratievoorziening te laten repareren of vervangen.

Registervergelijkingen

Op enig moment krijgt een kentekenhouder de oproep om een registratievoorziening in te laten bouwen. Zodra dat gebeurd is, doet het inbouwstation daarvan melding. Door het bestand met

oproepen te vergelijken met het 'inbouwbestand' is eenvoudig vast te stellen of de houder aan zijn verplichtingen heeft voldaan. Wanneer dat niet het geval is, kan vanuit het handhavingsbureau actie worden ondernomen.

Hetzelfde geldt voor de houders die een kapotte voorziening hebben gemeld. Binnen drie weken zou dan een reparatiemelding van het inbouwstation naar het handhavingsbureau moeten gaan. Ook dit is een procedure die eenvoudig administratief is te handhaven en zonodig te sanctioneren.

8.5.4 Toezicht aan de wegwant

Vaste portalen

Handhavingsportalen spelen een belangrijke rol bij het toezicht, met name op het hoofdwegennet. De vaste portalen kunnen grote verkeersstromen aan en controleren (al dan niet permanent) de passerende motorrijtuigen, met name op het al dan niet juist functioneren van de registratievoorziening. Via een zogeheten DSRC-module (Dedicated Short Range Communication) wordt de registratievoorziening gevraagd naar de unieke identificatiecode, het bijbehorende kenteken, actuele tijd en locatie, voertuigklasse en het serienummer van het tariefschema. Verder wordt het logboek met speciale gebeurtenissen uitgelezen¹⁴². Bij het handhavingsbureau vinden nog aanvullende analyses plaats. Zo wordt bezien of het kenteken van het motorrijtuig gekoppeld is aan de voorziening, het motorrijtuig vrijgesteld is en of de voorziening op de zwarte lijst staat.

Verplaatsbare units

Met de vaste portalen wordt vooral het hoofdwegennet bestreken. Op strategische plaatsen op het onderliggend wegennet (zowel binnen als buiten de bebouwde kom) worden kasten geplaatst waarin verplaatsbare apparatuur (units) kan worden geïnstalleerd (te vergelijken met 'roodlichtcamera's'). Omdat iedere unit circuleert over vijf kasten is het 'gepercipieerde' bereik van dit instrument relatief hoog. Van de buitenkant is immers niet te zien of een kast functioneert of niet. Met deze – relatief goedkope – units is ook op het onderliggend wegennet intensief toezicht mogelijk. De werkwijze van de units is vergelijkbaar met die van de portalen. De analyse van de gegevens is een taak van de handhavingsbackoffice.

Mobiele apparatuur (met statief)

In aanvulling op de verplaatsbare units vindt het toezicht op het onderliggende wegennet plaats met behulp van mobiele apparatuur. De apparatuur is klein genoeg om in een auto te installeren of – met statief – aan de kant van de weg op te stellen. Het verrassingseffect is daarmee hoog. Verder kan de apparatuur rijdend gebruikt worden vanuit een surveillancevoertuig (bijvoorbeeld bij het inhalen). Bij een vaste opstelling is de werkwijze hetzelfde als bij vaste portalen.

Surveillanceteams

Notoire overtreeders en/of systematische wanbetalers worden – wanneer alle andere mogelijkheden zijn uitgeput – op de zogenoemde 'zwarte lijst' gezet. Surveillancewagens van de politie die zijn uitgerust met zogenoemde ANPR-apparatuur (ANPR = Automatic Number Plate Recognition, ofwel automatische kentekenplaat herkenning) krijgen direct toegang tot deze lijst. De ANPR-apparatuur scant automatisch de kentekens van voertuigen in de omgeving. Wanneer sprake is van een zogenoemde 'hit' stopt de politie het betreffende voertuig, voert nader onderzoek uit en onderneemt zonodig actie.

8.5.5 Secundair systeem voor buitenlandse vrachtwagens

Het toezicht op het aanvullende systeem voor buitenlandse vrachtwagens leunt sterk op de handhavingsportalen. De kentekens van vrachtverkeer dat is ingeboekt en heeft gekozen voor een forfaitaire heffing, worden opgenomen op de 'witte lijst'. Wanneer de geldigheid van de inboeking verloopt, wordt het kenteken automatisch van de lijst verwijderd.

¹⁴² Voor de goede orde: daarbij gaat het nadrukkelijk **niet** om verplaatsingsgegevens maar bijvoorbeeld om spanningsverlies, verlies van het GNSS-sigitaal en dergelijke.

Wanneer de portalen (of uiteraard andere handhavingsapparatuur) een buitenlandse vrachtwagen zonder registratievoorziening detecteren, wordt gecontroleerd of het desbetreffende kenteken op de witte lijst is opgenomen. Indien dat niet het geval is, wordt – wanneer directe opvolging mogelijk is – het voertuig staande gehouden en aan de houder of bestuurder een sanctie opgelegd. Wanneer staandehouding niet mogelijk is, legt het handhavingsbureau langs schriftelijke weg een sanctie op.

Wanneer bij inboeking de actuele odometerstand wordt gemeld, wordt het voertuigkenteken voor de duur van de opgegeven verblijfsperiode toegevoegd aan de 'grijze lijst'. Na afloop van de geldigheidsperiode van de (al dan niet verlengde) inboeking en bij uitboeking wordt het desbetreffende voertuigkenteken automatisch van deze lijst verwijderd. Van kentekens die op de grijze lijst staan vermeld, worden de portaalpassages vast gehouden. Aan de hand van de op opeenvolgende registraties wordt het minimaal aantal in Nederland gereden kilometers bepaald. Dit maakt een 'plausibiliteitscheck' bij de uitboeking mogelijk. Indien een te lage odometerstand wordt gemeld, zal de berijder worden gevraagd om de juiste stand in te geven. Indien vervolgens wederom een te lage stand wordt opgegeven, vindt geen restitutie plaats op eventueel bij inboeking betaalde heffingsbedragen.

9. GEVOLGEN VAN DE KILOMETERPRIJS

9.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de effecten van de stelselherziening zoals die eerder in deze memorie van toelichting is uitgewerkt. De effecten hebben een belangrijke rol gespeeld in de besluitvorming over de vormgeving van de tarieven en de mate van afbouw van de vaste belastingen.

De afgelopen jaren is veel onderzoek gedaan naar de effecten van de kilometerprijs (zie ook paragraaf 1.3.2). De in dit hoofdstuk gepresenteerde effecten zijn gebaseerd op:

- de rapporten die ten grondslag hebben gelegen aan de kilometerprijs. Vanaf begin 2006 tot begin 2007 zijn in het kader van een gezamenlijk feitenonderzoek met maatschappelijke organisaties en decentrale overheden (JFF) 35 varianten van de kilometerprijs onderzocht. Deze 35 varianten zijn een uitwerking van de door het Platform Anders Betalen voor Mobiliteit geadviseerde kilometerprijs. In deze onderzoeken die zijn uitgevoerd door gespecialiseerde onderzoeksbureaus, is gekeken naar de effecten van de kilometerprijs op het wagenpark, de mobiliteit, het milieu, de verkeersveiligheid en de welvaart¹⁴³. Het rapport 'Effecten Anders Betalen voor Mobiliteit'¹⁴⁴ geeft een samenvattend inzicht in de effecten van de kilometerprijs op basis van de diverse onderzoeken die zijn uitgevoerd in 2006 en 2007. Met name de in paragraaf 9.5 gepresenteerde welvaartseffecten zijn afkomstig uit dit rapport. Daarnaast vormt de gehanteerde methodiek (zie paragraaf 9.2) de basis voor de overige onderzoeken in dit hoofdstuk en zijn de resultaten van dit onderzoek opgenomen in paragraaf 9.3, 9.4 en 9.6.3, tenzij er recenter onderzoek beschikbaar is (zie hierna);
- rapporten uit 2007 en 2008 van het Centraal Planbureau, het Natuur en Milieuplanbureau, het Ruimtelijk planbureau en de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek¹⁴⁵. De resultaten zijn opgenomen in paragraaf 9.3 en 9.4.2 tot en met 9.4.4;

¹⁴³ Het gaat om de volgende onderzoeken:

- Joint Fact Finding. Verkeerskundige effecten 2020 vastgesteld met het LMS, 4Cast, december 2006. Bijlage bij Kamerstukken II, 2007 – 2008, 31 305, nr. 1.
- Effecten vormgeving kilometerprijs bij variabilisatie van BPM, MRB en Eurovignet. Ecorys en MuConsult, maart 2007. Bijlage bij Kamerstukken II, 2007 – 2008, 31 305, nr. 1.
- Effecten aanvullende varianten eindbeeld kilometerprijs, maart 2007. Bijlage bij Kamerstukken II, 2007 – 2008, 31 305, nr. 1.
- Kosten en baten van varianten van Anders Betalen voor Mobiliteit, Ecorys, april 2007. Bijlage bij Kamerstukken II, 2007 – 2008, 31305, nr. 1.

¹⁴⁴ Effecten Anders Betalen voor Mobiliteit. Een meta-analyse van effecten afgezet tegen een kilometerprijs, Verkeer en Waterstaat, 4 juni 2008.

¹⁴⁵ In de periode 2007 – 2008 gaat het m.u.v. de rapporten in het kader van de eerste stap om de volgende rapporten:

- Beprijzen van het wegverkeer – De effecten op doorstroming, bereikbaarheid en economie, Ruimtelijk Planbureau, 10 september 2007.
- Beprijzen en verkeersveiligheid, SWOV, 2007. Bijlage bij Kamerstukken II, 2007 – 2008, 31 305, nr. 1.
- Effecten van omzetting van de aanschafbelasting op personenauto's in een kilometerprijs, Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau, Ruimtelijk Planbureau, mei 2008. Bijlage bij kamerstukken II, 2007-2008, 31 305, nr. 30.

- rapporten en overig onderzoek uit 2009 door Muconsult, CE Delft, de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹⁴⁶. Het betreft onderzoek naar de milieueffecten, evaluaties van prijsbeleid in het buitenland (stedelijke heffingen en kilometerbeprijzing voor het vrachtverkeer)) en onderzoek naar de verkeersveiligheidseffecten en inkomenseffecten van het voorliggende voorstel. De resultaten zijn opgenomen in paragraaf 9.4.1, 9.6.1 en 9.6.2.

Dit hoofdstuk gaat allereerst in op de methodiek en uitgangspunten van de onderzoeken. Vervolgens worden achtereenvolgens de effecten beschreven van de kilometerprijs op de mobiliteit (paragraaf 9.3), de omgeving (paragraaf 9.4), de welvaart (paragraaf 9.5) en tot slot de financiële gevolgen voor huishoudens, bedrijven (paragraaf 9.6) en de rijksoverheid (paragraaf 9.7).

9.2 Methodiek en uitgangspunten

De mobiliteitseffecten van de kilometerprijs zoals die hier worden gepresenteerd zijn berekend met het Landelijk Model Systeem Verkeer en Vervoer (LMS model). De veranderingen in de samenstelling en de omvang van het wagenpark zijn berekend met het DYNAMO model. Dit zijn *state-of-the-art* modellen voor het verkrijgen van inzicht in de effecten van de kilometerprijs op autogebruik, congestie en wagenpark op landelijk niveau¹⁴⁷. De effecten zoals berekend door de rekenmodellen zijn gevoelig voor de uitgangspunten die worden gehanteerd.

In de JFF onderzoeken zijn alle effecten berekend voor de langere termijn ten opzichte van een referentiesituatie¹⁴⁸. Deze referentie betreft de situatie zonder invoering van de kilometerprijs, maar met de (bouw)plannen voor infrastructuur waarover besluitvorming heeft plaatsgevonden en waarvoor budget is gereserveerd¹⁴⁹. De effecten zoals die hier zijn beschreven zijn berekend uitgaande van de autonome ontwikkelingen voor 2020 uit het Strong Europe scenario (een middenscenario) uit de meeste recente scenariostudie van de planbureaus (de WLO scenario's)¹⁵⁰. In dit scenario wordt onder andere een bevolkingsontwikkeling in Nederland tot 17,6 miljoen inwoners voorzien en een groei naar 8,1 miljoen huishoudens. De effecten van de kilometerprijs zijn sterk gecorreleerd aan de hoogte van het basistarief voor personenauto's. Bij de beschrijving van de effecten in dit hoofdstuk is uitgegaan van het geschatte gemiddelde basistarief voor personenauto's in 2020 (zie hoofdstuk 4).

Voor de toepassing van het spitstarief is onderzoeksmatig het uitgangspunt gehanteerd dat aanvullend op het basistarief een spitstarief wordt toegepast op wegedeelten waar structurele congestie voorkomt of dreigt voor te komen op het hoofdwegennet én het onderliggende wegennet gedurende de spitsperioden (van 7:00 uur tot 9:00 uur en van 16:00 uur tot 18:00 uur). Het gaat hierbij om de wegvakken waar na toepassing van het basistarief nog structurele congestie voorkomt¹⁵¹. Als ondergrens wordt in dit hoofdstuk ook steeds het effect zonder toepassing van het spitstarief vermeld.

Het wegverkeer is een uiterst complex systeem dat zich maar moeilijk laat modelleren, hierdoor zijn de schattingen van de effecten omgeven door onzekerheidsmarges. Tijdens de hoorzitting van

¹⁴⁶ In 2009 gaat het om de volgende rapporten:

- Effecten milieudifferentiatie basistarieven kilometerprijs, Muconsult, 2009.
- Verkeersveiligheidseffecten van Anders Betalen voor Mobiliteit, SWOV, 2009.
- Effect roetfilterdifferentiatie kilometerprijs op PM₁₀-emissies, CE Delft, 2009;
- Effecten van verschillende milieudifferentiaties van de kilometerprijs voor vrachtauto's bestelauto's en autobussen, CE Delft, 2009.

¹⁴⁷ Joint Fact Finding Anders Betalen voor Mobiliteit, bevindingen van het Review Team, december 2006. Bijlage bij Kamerstukken II, 2007 – 2008, 31 305, nr. 1.

¹⁴⁸ De effecten zijn berekend voor het zichtjaar 2020. Het is onzeker of het effect van de introductie van de kilometerprijs in 2020 al geheel is uitgekristalliseerd. Dit is mede afhankelijk van het verloop van de invoering.

¹⁴⁹ In de onderzoeken is uitgegaan van de realisatie van alle categorie 0 en 1 projecten uit het MIT 2007 tot 2014 en de realisatie van de Spedwetprojecten en ZSM2 projecten. Voor de periode na 2014 is uitgegaan van een verdere uitbreiding tot het bouw pakket uit de Nota Mobiliteit deel I, met een geschatte omvang van € 14,5 miljard.

¹⁵⁰ Welvaart en Leefomgeving, een scenariostudie voor 2040. CPB, MNP en RPB, 2006.

¹⁵¹ Dit zijn wegvakken met een geprognosticeerde intensiteit-capaciteitwaarde van 0,8 of meer.

de Vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer op 5 februari 2008 is het Centraal Planbureau (CPB) ingegaan op deze onzekerheden, ook terug te vinden in de door het CPB opgestelde notitie¹⁵². Op basis van de wetenschappelijke analyses naar de effecten van variabele autolasten en de evaluaties van de stedelijke heffingen in Londen, Stockholm, Singapore en Oslo heeft het CPB geconcludeerd dat de geraamde effecten plausibel zijn.

In drie van de vier lange termijn scenario's van de planbureaus neemt de mobiliteit op de weg toe. Dit komt vooral omdat mensen met het stijgen van de welvaart vaker en over langere afstanden zullen gaan reizen. Het CPB constateert in zijn notitie dan ook dat maatregelen om te komen tot een efficiënter gebruik van bestaande wegcapaciteit onder andere door invoering van de kilometerprijs als ook het uitbreiden van wegcapaciteit (op plaatsen waar dat niet al te duur is) voorlopig maatschappelijk rendabel blijft.

9.3 Effecten op mobiliteit

9.3.1 Omvang en samenstelling van het wagenpark

De invoering van de kilometerprijs en de afbouw van de vaste autobelastingen heeft invloed op de samenstelling en de omvang van het wagenpark. Uit de onderzoeken uit 2006 en 2007 blijkt dat de kilometerprijs invloed kan hebben op het soort auto dat mensen aanschaffen. Hierbij zijn drie soorten effecten te onderscheiden: De verkoop (en dus instroom) van zware nieuwe auto's neemt na invoering toe. Uit een onderzoek naar de effecten van milieudifferentiatie van de basistarieven van de kilometerprijs blijkt dat de omvang van dit effect relatief beperkt blijkt bij een progressieve tariefstructuur¹⁵³.

Naast de invloed op de samenstelling van het wagenpark heeft de kilometerprijs ook invloed op de omvang van het wagenpark. De afbouw van de vaste autobelastingen neemt een drempel weg om een auto te bezitten. De omvang van het wagenpark neemt door de invoering van de kilometerprijs jaarlijks toe tot 10 à 15 jaar na de introductie van de kilometerprijs. De planbureaus schatten dat de toename van het wagenpark door de volledige omzetting van de BPM in de kilometerprijs ten opzichte van de situatie zonder invoering van de kilometerprijs voor de langere termijn (2020) in op 2 à 3% boven op de autonome groei, en op de lange termijn (2030) op ca 6%¹⁵⁴. Ook zonder invoering van de kilometerprijs groeit het wagenpark. In de periode 2000 – 2005 is het aantal personenauto's in Nederland met 10% toegenomen. De verwachting is dat deze autonome groei zich de komende jaren voortzet door de groei van het aantal huishoudens¹⁵⁵.

De verwachte effecten van de kilometerprijs op de omvang en samenstelling van het wagenpark zijn kleiner dan het effect van de kilometerprijs op het totaal aantal gereden kilometers. Hierdoor heeft de kilometerprijs per saldo positieve milieueffecten (zie paragraaf 9.4).

9.3.2 Totale automobilititeit

De invoering van de kilometerprijs leidt tot een andere manier van betalen door een verschuiving van vaste lasten (MRB, BPM, BZM) naar variabele lasten (kilometerprijs). Variabilisatie leidt tot een afname van het totaal aantal gereden kilometers in Nederland ten opzichte van de situatie zonder invoering van de kilometerprijs. De hoogte van het basistarief voor personenauto's is veruit het belangrijkste voor de omvang van de effecten op de totale automobilititeit. Het spitstarief grijpt in op de lokale knelpunten en heeft hierdoor met name effect op de congestie en in veel mindere mate op het totaal aantal gereden kilometers. De afname van het totaal aantal gereden kilometers werkt door in bereikbaarheid, milieu en verkeersveiligheid.

¹⁵² CPB Notitie. Economische analyses van Anders Betalen voor Mobiliteit. CPB, 13 februari 2008.

¹⁵³ Effecten van omzetting van de aanschafbelasting op personenauto's in een kilometerprijs, Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau, Ruimtelijk Planbureau, mei 2008, blz. 32. Bijlage bij kamerstukken II, 2007-2008, 31 305, nr. 30.

¹⁵⁴ Effecten van omzetting van de aanschafbelasting op personenauto's in een kilometerprijs, Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau, Ruimtelijk Planbureau, mei 2008. Bijlage bij kamerstukken II, 2007-2008, 31 305, nr. 30.

¹⁵⁵ Welvaart en Leefomgeving, een scenariostudie voor 2040. CPB, MNP en RPB, 2006.

Door het basistarief van de kilometerprijs neemt de totale automobilititeit met ruim 15% af ten opzichte van de situatie zonder invoering van de kilometerprijs. Het spitstarief zorgt voor een extra afname van het aantal gereden kilometers met ongeveer 1%. De afname van mobiliteit is, met een afname van 29%, het grootst voor het verkeer met een sociaal-recreatief karakter. Het woon-werkverkeer neemt af met ongeveer 17% en het zakelijk verkeer neemt licht toe door de invoering van de kilometerprijs.

Vrachtverkeer laat relatief gezien geen toe- of afname zien.

9.3.3 Bereikbaarheid

Door de kilometerprijs neemt het aantal voertuigverliesuren door files af. Verwacht wordt dat weggebruikers door de invoering van de kilometerprijs bewuster omgaan met automobilititeit¹⁵⁶. Sommige weggebruikers zullen kiezen voor andere routes of andere vertrektijden, voor een andere vervoerwijze (fiets, openbaar vervoer, carpoolen) of voor een ander activiteitenpatroon (de frequentie of bestemming aanpassen). Op de langere termijn heeft de kilometerprijs invloed op de keuze van woon- en werklocatie van huishoudens en op de vestigingslocatie van bedrijven.

Het spitstarief levert een relatief grote bijdrage aan de afname van de files, doordat het spitstarief gericht ingrijpt op knelpunten. Het basistarief zorgt voor een afname van het aantal voertuigverliesuren door files met ongeveer 43% ten opzichte van de situatie zonder invoering van de kilometerprijs. In combinatie met het spitstarief nemen de voertuigverliesuren af met ongeveer 58%. Het spitstarief wordt zodanig uitgewerkt dat sprake is van een effectief instrument hiervoor. Daarbij gaat het om een combinatie van de tijden, trajecten en tarieven.

9.3.4 Openbaar vervoer en langzaam verkeer

De kilometerprijs heeft effect op de automobilititeit. Ten opzichte van de situatie zonder de kilometerprijs neemt het gebruik van de auto af. Voor een deel wordt deze afname verklaard doordat bepaalde ritten verschuiven naar openbaar vervoer (trein, bus, tram en metro) of langzaam verkeer (fietsen, lopen). Uitgedrukt in het aantal kilometers dat wordt afgelegd door reizigers, neemt het gebruik van de trein toe met ongeveer 6% ten opzichte van de situatie zonder kilometerprijs¹⁵⁷. Ook het gebruik van de bus, tram en metro neemt toe met ongeveer 6%¹⁵⁸. Dit zijn gemiddelde cijfers op landelijk niveau, het gebruik van het openbaar vervoer kan op bepaalde trajecten meer of minder toenemen. Deze gemiddelde toename betekent overigens niet dat de uitgaven aan het openbaar vervoer hoeven toe te nemen. Weliswaar neemt met name in de spits het gebruik toe (met als gevolg een toename van de benodigde capaciteit), tegelijkertijd neemt ook buiten de spits de bezettingsgraad toe¹⁵⁹. Er wordt nader onderzocht of dit per saldo leidt tot een besparing bij de uitgaven aan openbaar vervoer. Daarbij wordt ook gekeken naar mogelijke regionale verschillen op dit punt.

9.3.5 Gebruik van het onderliggende wegennet

De kilometerprijs geldt voor alle gereden kilometers in Nederland. Hierdoor neemt het totaal aantal gereden kilometers fors af op zowel het hoofdwegennet als op het onderliggende wegennet ten opzichte van de referentiesituatie. De afname van het gebruik van het totale

¹⁵⁶ Beprijzen van het wegverkeer – De effecten op doorstroming, bereikbaarheid en economie, Ruimtelijk Planbureau, 10 september 2007, blz. 13, 14.

¹⁵⁷ Joint Fact Finding. Verkeerskundige effecten 2020 vastgesteld met het LMS, 4Cast, december 2006. Bijlage bij Kamerstukken II, 2007 – 2008, 31 305, nr. 1.

¹⁵⁸ Joint Fact Finding. Verkeerskundige effecten 2020 vastgesteld met het LMS, 4Cast, december 2006. Bijlage bij Kamerstukken II, 2007 – 2008, 31 305, nr. 1.

¹⁵⁹ Kosten en baten van varianten van Anders Betalen voor Mobiliteit, Ecorys, april 2007. Bijlage bij Kamerstukken II, 2007 – 2008, 31 305, nr. 1

onderliggende wegennet is ongeveer gelijk aan de afname van het autogebruik op het hoofdwegennet (ongeveer 15%)¹⁶⁰.

Een deel van het verkeer zal na de invoering van de kilometerprijs kiezen voor andere routes. Dit kunnen routes zijn over het onderliggende wegennet. Dit speelt met name in gebieden waar het spitstarief wordt toegepast¹⁶¹. In 2008 is een aanvullende onderzoek uitgevoerd naar de effecten van het spitstarief¹⁶². Uit dit onderzoek blijkt dat in alle onderzochte varianten de reductie van het aantal gereden kilometers door de invoering van de kilometerprijs groter is dan de verschuiving van het verkeer en routes. Er is dus per saldo geen sprake van een toename van het gebruik van het onderliggende wegennet ten opzichte van de situatie zonder kilometerprijs. Echter, op specifieke plaatsen op het onderliggend wegennet kan sprake zijn van een verslechtering van de bereikbaarheid (zie ook paragraaf 5.4.1). Bij de voorbereiding van het besluit om een spitstarief te heffen zal onderzocht moeten worden wat de gevolgen zijn van toepassing van het spitstarief voor het verkeer op de wegen, gelegen in de nabije omgeving van de desbetreffende weggedeelten. Dit kan er toe leiden dat er meer weggedeelten worden aangewezen of dat er op die plek gebruik wordt gemaakt van een schoudertarief (zie paragrafen 5.4 en 5.6).

9.4 Omgevingseffecten

9.4.1 Luchtkwaliteit en klimaat

Personenauto's

In opdracht van Verkeer en Waterstaat zijn door MuConsult¹⁶³ de milieueffecten van diverse scenario's voor de differentiatie van het basistarief voor personenauto's onderzocht. Binnen de varianten is gekeken naar zowel het effect van het verschil in de spreiding van de tarieven als van de grondslagen voor differentiatie (zoals CO₂-uitstoot, brandstof, gewicht, emissieklasse en fijnstof). Hierbij is uitgegaan van een geleidelijke invoering van de kilometerprijs in het park.

Op grond van de effecten is door het kabinet een keus gemaakt. Op basis van de onderzochte varianten is geconcludeerd dat een differentiatie van de kilometerprijs naar CO₂-uitstoot op basis van de huidige spreiding in de BPM en MRB goede resultaten oplevert voor de CO₂ zonder al te veel wagenparkverschuivingen. Daarnaast is een differentiatie naar uitstoot van roetdeeltjes (fijnstof) voor diesels gewenst vanuit het oogpunt van de volksgezondheid.

Ook de effecten van de in het wetsvoorstel opgenomen vormgeving van de kilometerprijs zijn doorgerekend door MuConsult, inclusief de wijze waarop de autonome ontwikkeling van het bestaande wagenpark wordt meegenomen.

De resultaten van de onderzochte varianten in het onderzoek zijn als volgt:

- Bij het onderzoek zijn voor het eerst de effecten van de vergroeningsmaatregelen uit het Belastingplan 2009 integraal doorgerekend. Hieruit blijkt dat het Belastingplan 2009 de beoogde milieueffecten uit Schoon en Zuinig versnelt. Het Belastingplan 2009 leidt tot een reductie van 0,8 megaton CO₂ in 2020 ten opzichte van het Strong Europe scenario, het originele referentiescenario.
- De invoering van de kilometerprijs leidt in alle varianten tot een verdere CO₂-reductie met 1,7 tot 2,3 megaton in 2020. De totale CO₂-reductie komt hiermee op 2,5 tot 3,1 megaton in 2020. Voor 2030 komt de totale reductie uit op 2,1 tot 3,1 megaton. Hierin is de groei en de verzwaring van het wagenpark meegenomen.
- Daarnaast leidt de kilometerprijs in alle varianten tot een reductie van CO, VOS, NO_x en PM₁₀. De verschillen tussen de varianten zijn beperkt. De milieuwinst wordt met name

¹⁶⁰ Joint Fact Finding. Verkeerskundige effecten 2020 vastgesteld met het LMS, 4Cast, december 2006. Bijlage bij Kamerstukken II, 2007 – 2008, 31 305, nr. 1.

¹⁶¹ Ook het basistarief kan tot een verschuiving van verkeer en routes leiden (kortere routes).

¹⁶² Differentiëren naar tijd en plaats: hoe? Een analyse naar de effecten van verschillende vormen van spitsheffing. 4Cast en Oranjewoud, 9 augustus 2008.

¹⁶³ Effecten milieudifferentiatie basistarieven kilometerprijs, Muconsult, 2009.

bereikt doordat mensen minder gaan rijden en met nieuwere auto's. Ook laatstgenoemd effect doet zich voor in alle varianten.

De resultaten van de in het wetsvoorstel opgenomen vormgeving van de kilometerprijs zijn opgenomen in onderstaande tabel. De effecten zijn vergelijkbaar met de eerder doorgerekende varianten. De CO₂-uitstoot neemt in 2020 met 3 megaton af ten opzichte van de Strong Europe referentie en met 2,2 megaton extra ten opzichte van de situatie na het Belastingplan. Over de hele periode van 2012 tot en met 2030 is sprake van een reductie van bijna 35 megaton CO₂. Ook leidt het voorstel tot een reductie van CO, VOS, NO_x en PM10.

Tabel 9.1: Effect op emissies wagenpark

Kenmerk	SE		SE+Belastingplan		Kabinetvoorstel	
	2020	2030	2020	2030	2020	2030
<i>Emissies</i>						
CO ₂ gram per km	165	150	158	142	160	146
Tot. CO ₂ ¹	21,6	21,7	20,8	20,6	18,6	18,8
Tot. CO ²	93	96	94	97	80	81
Tot. VOS-verbranding ²	9,9	9,7	10,0	9,8	8,3	8,1
Tot. VOS-verdamping ²	2,5	2,6	2,6	2,7	2,4	2,5
Tot. NO _x ²	14,1	11,1	14,0	11,0	11,4	9,3
Tot. PM ₁₀ -verbranding ²	1,0	0,9	1,0	0,9	0,8	0,7
Tot. PM ₁₀ -slijtage ²	2,6	2,9	2,6	2,9	2,3	2,6

1: Megaton 2: Kiloton

Uit aanvullend onderzoek van CE Delft¹⁶⁴ blijkt de differentiatie naar roetdeeltjes ertoe te leiden dat het aandeel dieselauto's zonder affabriek roetfilter versneld afneemt. In 2020 leidt dit tot een extra reductie van 0,04 kiloton PM₁₀. In 2030 leidt dit niet of nauwelijks tot extra effecten doordat het aandeel auto's zonder affabriek roetfilter dan ook zonder deze differentiatie fors zal zijn afgenomen.

Vrachtwagens, bestelauto's en bussen

CE Delft¹⁶⁵ heeft 6 varianten voor tariefdifferentiatie voor vrachtwagens en bussen onderzocht. De varianten differentiëren naar combinaties tussen gewicht, euroklasse, aantal assen, luchtvering en CO₂. Deze zijn afgezet tegen een niet-gedifferentieerd basistarief voor vrachtwagens en bestelauto's.

Doordat de huidige vaste belastingen voor deze voertuigcategorieën relatief laag zijn, vallen de reducties in voertuigkilometers en emissies bij vrachtauto's en bestelauto's laag uit. Ook de effecten voor bussen zijn naar verwachting beperkt. Dit is enerzijds het gevolg van de relatief lage tarieven en anderzijds van de beperkte mogelijkheden die touringcaroperators hebben om hun transportefficiëntie te verbeteren.

De absolute differentiaties van het basistarief zullen, gelet op de hoogte van de tarieven, beperkt zijn. Differentiatie naar *gewicht* levert een beperkte verschuiving naar kleinere/lichtere voertuigen op. Differentiatie naar Euroklasse levert een beperkte verschuiving naar schonere voertuigen op. Dit leidt met name in 2015 tot minder PM₁₀- en NO_x-emissies. Differentiatie naar CO₂ biedt bij bestelauto's naast de prikkel om een kleinere bestelauto aan te schaffen, ook een stimulans om een even groot, maar zuiniger model aan te schaffen. Dit is een meerwaarde van deze differentiatiegrondslag ten opzichte van differentiatie naar gewicht. Bij vrachtwagens en bussen zijn CO₂-uitstoot en gewicht veel sterker gecorreleerd, waardoor de effecten van CO₂-differentiatie grotendeels vergelijkbaar zijn met die van de differentiatie naar gewicht. CO₂-differentiatie biedt mogelijk wel een additionele prikkel (naast de brandstofbesparing) om voertuigen met nieuwe brandstofbesparende technieken aan te schaffen. De differentiaties naar *aantal assen* en

¹⁶⁴ CE Delft, Effect roetfilterdifferentiatie kilometerprijs op PM₁₀-emissies, 2009. In het onderzoek van MuConsult kon het aanvullende effect van de differentiatie naar roetdeeltjes niet volledig worden meegenomen vanwege modelmatige beperkingen. Daarom is dit effect in kaart gebracht via een separate analyse.

¹⁶⁵ CE Delft, 2009

luchtvering kunnen leiden tot (iets) meer aanschaf van vrachtwagens met veel assen of voorzien van luchtvering. Dit heeft geen milieueffecten, maar kan wel wenselijk zijn om de schade aan de infrastructuur te minimaliseren.

Er bestaan verschillende juridische en technische belemmeringen voor de differentiatie van het basistarief naar CO₂ en Euroklasse. Voor CO₂ gaat het dan om de volgende belemmeringen: Differentiatie naar CO₂ is voor vrachtwagens niet toegestaan onder de Eurovignetrichtlijn. Ook in het voorstel voor de wijziging van deze richtlijn wordt deze differentiatiegrondslag niet toegestaan. Er bestaat geen verplichte CO₂-meting voor vrachtwagens en bussen, zodat de CO₂-uitstootgegevens van deze voertuigen niet bekend zijn. De differentiatie naar Euroklasse kent de volgende belemmeringen: Voor alle Nederlandse bestelauto's zal binnenkort de Euroklasse zijn opgenomen in het kentekenregister. Voor buitenlandse bestelauto's hoeft dit niet het geval te zijn. De Euroklasse van vrachtwagens en bussen is niet in alle kentekens opgenomen.

Uit de internationale benchmark blijkt dat alleen bij hogere tarieven een basistarief op basis van CO₂ meerwaarde heeft voor bestelauto's ten opzichte van een tarief op basis van gewicht conform het huidige wetsvoorstel.

9.4.2 Geluid

Voor de invloed van de kilometerprijs op de geluidsoverlast van het wegverkeer zijn twee effecten relevant. Ten eerste de afname van het totaal aantal gereden kilometers ten opzichte van de referentiesituatie. En ten tweede de verschuiving van het verkeer in tijd en routes.

Door de invoering van de kilometerprijs neemt het totaal aantal gereden kilometers fors af op zowel het hoofdwegennet als het onderliggende wegennet. Op nationale schaal neemt hierdoor de geluidbelasting af ten opzichte van de referentiesituatie.

Verder zorgt de kilometerprijs mogelijk voor een toename van het verkeer voor de ochtendspits (voor 7:00 uur) en na de avondspits (na 19:00 uur). Daarnaast zal het verkeer op bepaalde plaatsen kiezen voor andere routes. Op lokaal niveau zal in de meeste gevallen de reductie van het aantal gereden kilometers groter zijn dan de verschuiving van het verkeer in tijd en routes. Hierdoor zal ook op lokaal niveau de geluidbelasting in de meeste gevallen afnemen ten opzichte van de situatie zonder invoering van de kilometerprijs.

9.4.3 Ruimtegebruik

In de afgelopen decennia is het autobezit in Nederland fors toegenomen. De auto staat een groot deel van de dag stil. De auto neemt hierdoor ruimte in beslag. Dit leidt tot problemen op plekken waar de parkeercapaciteit ontoereikend is. Voor de invloed van de kilometerprijs op het ruimtegebruik door auto's zijn twee effecten relevant. Ten eerste de afname van het totaal aantal gereden kilometers. En ten tweede de groei van het wagenpark.

Op de langere termijn (2020) schat het Milieu- en Natuurplanbureau in dat het wagenpark door de invoering van de kilometerprijs en de afbouw van de BPM toeneemt met 2 à 3% ten opzichte van de referentiesituatie. Daarnaast neemt het aantal gereden kilometers af waardoor meer auto's stil staan. Hierdoor neemt de parkeerdruk als gevolg van de invoering van de kilometerprijs toe. Zoals eerder toegelicht is er ook zonder invoering van de kilometerprijs sprake van een forse autonome groei van het wagenpark. Tot 2040 neemt het wagenpark in alle WLO scenario's toe (20 tot 30% in de periode 2002 – 2040).

9.4.4 Verkeersveiligheid

Er is een verband tussen het totaal aantal gereden kilometers en de verkeersveiligheid. De kilometerprijs leidt tot een afname van het totaal aantal gereden kilometers ten opzichte van

de situatie zonder kilometerprijs. Het aantal verkeersdoden neemt hierdoor af met ongeveer 7% ten opzichte van de referentiesituatie¹⁶⁶. De afname van het aantal verkeersdoden is kleiner dan de afname van de totale mobiliteit, doordat voor de verkeersveiligheid ook een aantal andere factoren een rol speelt. Het gaat hierbij met name om de bezettingsgraad per voertuig, de verschuivingen naar andere modaliteiten, toename van autogebruik door jongeren en het gebruik van het onderliggende wegennet.

9.5 Welvaartseffecten

9.5.1 Inleiding

De invoering van de kilometerprijs heeft effect op de welvaart. De totale welvaartbaten van de kilometerprijs (met spitstarief) bedragen € 1,0 miljard per jaar. Zonder spitstarief zijn de welvaartsbaten € 0,7 miljard per jaar. Om conclusies te kunnen trekken over de bijdrage van de kilometerprijs aan de welvaart van Nederland is inzicht nodig in de kosten van het systeem van de kilometerprijs (techniek en organisatie). Tegenover de maatschappelijke baten staan investeringskosten (eenmalig) en jaarlijkse systeem- en inningskosten (zie paragraaf 9.5.5). Belangrijke effecten voor de welvaart zijn de directe effecten (reistijdwinst, afname mobiliteit), de indirecte effecten (accijnsinkomsten, gebruik openbaar vervoer, werkgelegenheid en wegonderhoud) en de externe effecten (emissies, geluid en verkeersveiligheid). Deze posten worden in de rest van deze paragraaf toegelicht.

De hier gepresenteerde effecten zijn zogenaamde gemonetariseerde effecten, dat wil zeggen effecten uitgedrukt in euro's.

9.5.2 Directe effecten

De hier gepresenteerde directe effecten geven inzicht in de welvaartseffecten voor Nederland als geheel en geven geen inzicht in de welvaartseffecten of de effecten voor de portemonnee voor huishoudens of bedrijven. Hiervoor zou namelijk ook de lastenverschuiving moeten worden meegenomen van huishoudens naar bedrijven. Als deze lastenverschuiving wordt meegenomen resulteert zowel een positief saldo voor huishoudens als voor bedrijven. De financiële gevolgen voor huishoudens en bedrijven worden beschreven in paragraaf 9.6.

De directe effecten bestaan uit reistijdwinsten en welvaartsverlies door de afname van de totale automobilititeit. De totale directe effecten van de kilometerprijs zijn positief en bedragen ongeveer € 0,7 miljard per jaar.

Door de invoering van de kilometerprijs verbetert de bereikbaarheid. Weggebruikers kunnen sneller reizen, dit leidt tot reistijdbaten. De omvang van de reistijdbaten hangen af van de reistijdwaardering. Bedrijven hebben een hogere reistijdwaardering dan huishoudens. De reistijdwinst voor bedrijven bedraagt € 1,3 miljard per jaar. Huishoudens hebben een reistijdwinst van € 0,5 miljard per jaar.

Naast deze reistijdbaten is er ook sprake van een welvaartsverlies door de afname van de totale automobilititeit. Door de invoering van de kilometerprijs zijn er weggebruikers die besluiten om te reizen met een ander vervoermiddel of om een rit geheel niet te maken. Deze keuzes zijn suboptimaal en veroorzaken daarmee een welvaartsverlies. Dit welvaartsverlies treedt alleen op bij huishoudens. Bedrijven gaan niet minder rijden, vanwege een hoge reistijdwaardering. Het welvaartsverlies door de afname van de totale automobilititeit bedraagt € 1,1 miljard per jaar.

¹⁶⁶ Verkeersveiligheidseffecten van de invoering van Anders Betalen voor Mobiliteit, SWOV 2009. Beprijzen en verkeersveiligheid, SWOV, 2007. Bijlage bij Kamerstukken II, 2007 – 2008, 31 305, nr. 1.

9.5.3 Indirecte effecten

De invoering van de kilometerprijs heeft negatieve indirecte effecten van € 1,0 miljard per jaar. Het belangrijkste indirecte effect is een verlies aan accijnsinkomsten ten opzichte van de referentiesituatie van € 0,9 miljard per jaar. Dit wordt veroorzaakt door de afname van het totaal aantal gereden kilometers, waardoor ook de verkoop van brandstoffen afneemt. Naast dit effect zijn er nog kleinere indirecte effecten door effecten op de markt van het openbaar vervoer, effecten op de arbeidsmarkt en door een afname van slijtage aan de wegen (minder onderhoudskosten).

9.5.4 Externe effecten

Door de invoering van de kilometerprijs verbetert de verkeersveiligheid en verminderen de emissies van schadelijke stoffen en geluid. Hierdoor heeft de invoering van de kilometerprijs positieve externe effecten van € 1,3 miljard per jaar. Uitgedrukt in euro's zijn de verkeersveiligheidsbaten het grootst. De baten door verbetering van de verkeersveiligheid bedragen € 0,8 miljard per jaar¹⁶⁷, de baten door vermindering van emissies € 0,4 miljard per jaar en de baten door vermindering van de geluidsemissie € 0,1 miljard per jaar.

9.5.5 Kostenraming

Tegenover de hiervoor beschreven maatschappelijke baten staan investeringskosten (eenmalig) en jaarlijkse systeem- en inningskosten. In 2006 is een marktconsultatie uitgevoerd die heeft geresulteerd in de Kostenmonitor kilometerprijs¹⁶⁸. Door de marktpartijen zijn in het kader van die marktconsultatie de investeringskosten geraamd tussen € 2.100 en 2.700 miljoen en de jaarlijkse systeem- en inningskosten tussen € 400 en 900 miljoen. Dit betekent een daling van de kosten ten opzichte van de ramingen van 2005. De ramingen van de marktpartijen zijn openbaar en zorgvuldig onderbouwd, maar bevatten nog onzekerheden als gevolg van aannames die marktpartijen moeten doen voor nog niet gemaakte keuzes ten aanzien van functionaliteit, organisatievorm en belegging van risico's.

9.6 Financiële gevolgen

9.6.1 Effecten voor de automobilist – kwalitatief

De introductie van de kilometerprijs is een novum. Er zijn geen vergelijkbare stelselwijzigingen. Zowel voorbeelden uit het buitenland, proeven in Nederland als de modellen laten zien dat we kunnen verwachten dat de automobilisten hun gedrag zullen wijzigen als gevolg van de introductie van de kilometerprijs. Dit is ook gewenst. De introductie van een prijs per autokilometer biedt de automobilist extra inzicht op basis waarvan hij de keuze kan maken of en hoe hij zich wil verplaatsen. Dit leidt tot een betere bereikbaarheid, een schoner en zuiniger wagenpark en een grotere verkeersveiligheid.

Deze stelselherziening wordt in de kern samengevat door een verschuiving van het betalen voor bezit naar het betalen voor gebruik. Omdat elke gereden kilometer geld kost - en de automobilist zich hiervan door de maandelijkse rekeningen bewust is - zal het totaal aantal gereden kilometers dalen ten opzichte van de situatie zonder kilometerprijs. Dit zorgt voor de beoogde positieve effecten voor de bereikbaarheid, het milieu en de verkeersveiligheid.

Een verder effect is, doordat schone en zuinigere auto's een lagere prijs per kilometer hebben, dat autokopers eerder zullen kiezen voor milieuvriendelijkere auto's. Hier staat echter tegenover dat

¹⁶⁷ De planbureaus (2008) plaatsen de volgende kanttekening: 'Na correctie voor deze factoren blijken de verkeersveiligheidsbaten 18% lager uit te vallen dan was berekend in de Joint Fact Finding.' De hier gepresenteerde effecten zijn gebaseerd op de JFF-onderzoeken.

¹⁶⁸ Kostenmonitor kilometerprijs, Verkeer en Waterstaat, 15 september 2006. Bijlage bij kamerstukken II, 2005 – 2006, 30 563, nr. 2.

door de afbouw en uiteindelijke afschaffing van de BPM de aanschaf van milieuvriendelijke auto's minder zwaar belast wordt dan in de huidige situatie. Per saldo leidt de daling van het aantal kilometers tot een positief milieueffect. Tijdens de ingroei zal op dit punt de vinger aan de pols gehouden worden.

Tenslotte hangt de kilometerprijs samen met de introductie van het spitstarief: op plaatsen met structurele congestie zal tijdens de spits een hoger tarief gelden dan daarbuiten. Degenen die minder "waarde" hechten aan het rijden tijdens de spits en die een alternatief hebben, zullen de spits gaan mijden. Naar verwachting bestaat deze groep voor een deel uit reizigers met een sociaal/recreatieve bestemming en voor een deel uit woon/werkverkeer. Zakelijke reizigers zullen naar verwachting vaker het spitstarief gaan betalen, omdat ze dan meer klanten kunnen bezoeken. Het rijk is samen met de regio's en het bedrijfsleven alternatieven aan het voorbereiden, zodat bij de introductie van het spitstarief de reizigers ook daadwerkelijk een keuze zullen hebben. De uit te werken opties zijn regionaal maatwerk. Soms is openbaar vervoer een alternatief, in andere gevallen bijvoorbeeld het stimuleren van flexwerken, telewerken, of combinaties van leasecontracten met OV-abonnementen.

9.6.2 Effecten voor de automobilist – kwantitatief

Uitgangspunten

Op verzoek van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de effecten voor de automobilist berekend voor de (fictieve) situatie dat de kilometerprijs in één keer zou worden ingevoerd in 2012 gecombineerd met een volledige omzetting van de BPM. Hierbij worden de kosten uit de huidige vaste, landelijke autobelastingen vergeleken met de kosten van de kilometerprijs. De basistarieven zijn bepaald conform de in hoofdstuk 4 genoemde uitgangspunten en randvoorwaarden. Er zijn berekeningen gedaan voor een situatie zonder en een situatie met gedragseffecten. In het eerste geval is het basistarief voor huishoudens gemiddeld 5,4 cent per kilometer, in het tweede geval 6,4 cent per kilometer. Het verschil tussen deze gemiddelde tarieven wordt veroorzaakt door de aanpassing aan het aantal gereden kilometers, conform het principe van "gelijk oversteken", zoals dat tot uiting komt in paragraaf 4.2.3.1 over de jaarlijkse tariefsaanpassingen¹⁶⁹. De hoogte van het spitstarief is nog niet vastgesteld. Als technische veronderstelling is gerekend met een spitstarief met een totale budgetaire omvang van 300 mln.¹⁷⁰ Zowel het spitstarief als de basistarieven wijken om verschillende redenen af van de tarieven die bij de start van de kilometerprijs zullen gelden: het uitgangspunt voor de berekeningen is dat de BPM volledig is omgezet, terwijl dit bij de start van de kilometerprijs nog niet het geval zal zijn. De resultaten van de berekeningen geven daarom inzicht in de effecten van de kilometerprijs die zich in werkelijkheid verspreid tussen 2012 en 2018 zullen voordoen, samenhangend met de geleidelijke omzetting van de BPM. De genoemde tarieven zijn gemiddelde tarieven voor privékilometers van huishoudens, terwijl in werkelijkheid de gemiddelde tarieven ook worden beïnvloed door zakelijke kilometers. Daarnaast zullen de tarieven worden aangepast aan inflatie en mogelijk ook als gevolg van de eerder genoemde periodieke evaluaties.

De berekeningen laten positieve maatschappelijke effecten zoals reistijdwinsten en milieubaten buiten beschouwing. Dit geldt ook voor de overgangseffecten door het waardeverlies van auto's door de omzetting van de BPM. Deze worden echter zoveel mogelijk beperkt omdat is gekozen voor een langdurige gefaseerde afbouw van de BPM.

In de berekeningen heeft de kilometerprijs geen effect op 25% van de huishoudens: deze groep bestaat uit huishoudens zonder auto (20%) of met uitsluitend een auto van de zaak (5%). Er is verder verondersteld dat burgers alleen betalen voor kilometers die voor eigen rekening met een

¹⁶⁹ Tarieven gebaseerd op modelmatige aannamen voor het wagenpark 2012. Hierdoor kunnen deze enigszins verschillen van de tarieven die elders in de toelichting zijn genoemd en van de werkelijke tarieven. Voor de doorrekening van de inkomenseffecten en het saldo van de afdrachten heeft dit echter geen betekenis.

¹⁷⁰ Uit een gevoeligheidsanalyse blijkt dat – mits in totaal circa 300 miljoen wordt opgehaald met het spitstarief - de inkomenseffecten niet sterk afhangen van de exacte hoogte van het spitstarief.

privé-auto worden gereden. Leaseauto's en zakelijke kilometers komen bij veronderstelling ten laste van het bedrijfsleven. Er zal hierdoor een schuif optreden van lasten van de burger naar het bedrijfsleven. Dit vertaalt zich ook in de effecten voor huishoudens. Geen rekening is gehouden met de eventuele doorwerking van een en ander in de loonruimte.

Inkomenseffecten huishoudens (zonder gedragseffecten)

De omzetting van de vaste autobelastingen naar de kilometerprijs leidt voor de meerderheid van de huishoudens tot een positief inkomenseffect. De resultaten zijn weergegeven in tabel 9.6. In deze cijfers wordt nog geen rekening gehouden met het effect dat mensen naar verwachting minder gebruik zullen gaan maken van de auto, zie daarvoor de volgende paragraaf.

Het gemiddelde voordeel per privéauto bedraagt € 123,-. 41% van de huishoudens heeft een positief inkomenseffect en 34% een negatief effect. Nader uitgesplitst naar inkomensgroepen blijkt deze verhouding (van positief vs. negatief) redelijk constant te blijven. Wat grote uitschieters betreft, heeft 11% van de huishoudens een positief effect van meer dan 2% in besteedbaar inkomen, terwijl 5% een negatief effect heeft van meer dan 2%.

De positieve inkomenseffecten voor huishoudens worden grotendeels veroorzaakt door een schuif van lasten naar het zakelijke verkeer doordat zakelijke rijders gemiddeld meer kilometers rijden. Deze lastenverschuiving is meer dan voldoende om de opslag voor de exploitatiekosten te compenseren. Daarnaast kunnen er positieve inkomenseffecten ontstaan als huishoudens een relatief schone of zuinige auto rijden. Maar de inkomenseffecten hangen ook af van de leeftijd, de bezitsduur, het type motorrijtuig en het moment en de plaats waar gereden wordt.

Tabel 9.6 Inkomenseffecten voor huishoudens (privéauto's en privé kilometers in Nederland, in euro)

	Tot. populatie	Minimum	Minimum – modaal	Modaal – 2x modaal	> 2x modaal
Aantal auto's per huishouden	0,95	0,59	0,67	1,05	1,33
Tarief per kilometer ¹	5,4 ct	5,3 ct	5,1 ct	5,4 ct	5,4 ct
Kilometrage per auto	11.700	9.800	9.900	12.000	12.700
BPM-afschrijving per auto (1)	378	318	310	393	412
MRB per auto (2)	402	368	352	414	427
Kosten kilometerprijs ² per auto (3)	657	545	531	685	726
Besparing autobelastingen per auto (1+2-3)	123	141	131	122	112
Aandeel huishoudens met positief effect	41%	30%	35%	45%	49%
Aandeel huishoudens zonder effect	25%	46%	39%	17%	10%
Aandeel huishoudens met negatief effect	34%	24%	25%	38%	41%

¹ Exclusief spitstarief

² Inclusief spitstarief

Gevolgen voor te betalen autobelastingen door huishoudens na gedragseffecten

Het omzetten van vaste autobelastingen in een prijs per kilometer stimuleert een bewuster gebruik van de auto. Naar verwachting leidt dit tot een afname van het aantal gereden kilometers door huishoudens.

In tabel 9.7 staan de resultaten nadat rekening is gehouden met een bewuster gebruik van de auto. Huishoudens gaan gemiddeld ruim 300 euro per jaar minder aan autobelastingen (inclusief

accijns) betalen als gevolg van de invoering van de kilometerprijs. Een grote meerderheid van de huishoudens profiteert hiervan. Circa 60% van de huishoudens gaat namelijk minder autobelastingen betalen en circa 15% meer.

Ook in de situatie na gedragseffecten kan een deel van de positieve effecten voor automobilisten worden verklaard door de lastenverschuiving naar zakelijke rijders, aangezien huishoudens gemiddeld minder kilometers rijden dan zakelijke rijders. Daarnaast leidt het bewuster gebruik van de auto tot lagere autobelastingen. Naast lagere uitgaven aan de kilometerprijs zelf, betalen automobilisten minder accijns doordat zij minder brandstof verbruiken. De accijnsderving van circa 0,9 miljard, samenhangend met het lagere aantal gereden kilometers, wordt niet bij de automobilist in rekening gebracht. Per saldo gaan automobilisten minder autobelastingen betalen.

Tabel 9.7 Effecten voor te betalen autobelastingen door huishoudens na gedragseffecten (privéauto's en privé kilometers in Nederland, in euro)¹⁷¹

	Totale populatie	Minimum	Minimum – modaal	Modaal – 2x modaal	> 2x modaal
Aantal auto's per huishouden	0,95	0,59	0,67	1,05	1,33
Tarief per kilometer ¹	6,4 ct	6,4 ct	6,1 ct	6,4 ct	6,5 ct
Kilometrage per auto	9.000	7.300	7.600	9.300	9.900
BPM-afschrijving per auto (1)	378	318	310	393	412
MRB per auto (2)	402	368	352	414	427
Kosten kilometerprijs ² per auto (3)	573	453	455	597	643
Accijnsvoordeel per auto (4)	107	101	99	110	111
Besparing autobelastingen per auto (1+2-3+4)	313	334	306	319	306
Aandeel huishoudens met lagere autobelastingen	60%	47%	51%	65%	70%
Aandeel huishoudens zonder effect	25%	46%	39%	17%	10%
Aandeel huishoudens met hogere autobelastingen	15%	7%	10%	18%	21%

¹ Exclusief spitstarief

² Inclusief spitstarief

9.6.3 Bedrijven

Omdat een kortere reistijd hoog wordt gewaardeerd is er bij bedrijven nauwelijks sprake van een afname van het aantal gereden kilometers. Het zakelijk verkeer neemt zelfs licht toe. Hierdoor leidt de invoering van de kilometerprijs in eerste instantie tot een lastenverzwaring voor het totale bedrijfsleven. Daartegenover staat echter dat het bedrijfsleven profijt heeft van de verbetering van de bereikbaarheid. Voor het bedrijfsleven vertalen de reistijdwinsten zich in een financieel voordeel. Per saldo heeft het totale bedrijfsleven een financieel voordeel van de invoering van de kilometerprijs. Het financiële voordeel door de reistijdwinsten is groter dan de lastenverzwaring.

Voor verschillende bedrijven kan de invoering van de kilometerprijs echter verschillend uitpakken. Twee factoren zijn hierbij bepalend. Ten eerste zijn de financiële gevolgen voor bedrijven afhankelijk van de omvang van het wagenpark en het aantal kilometers dat daarmee gereden wordt. Afhankelijk van de gemiddelde kilometrage per voertuig, kan een omvangrijk wagenpark leiden tot extra lasten. Dit is met name het geval als bij deze voertuigen sprake is van relatief veel woon-werkverkeer of veel kilometers met een sociaal-recreatief karakter¹⁷². De bedrijven behalen op deze laatste kilometers geen voordeel door reistijdwinsten. Een tweede factor die van belang is voor de financiële gevolgen voor het bedrijfsleven is de mate waarin gebruik wordt gemaakt van filegevoelige trajecten. Een bedrijf dat veel kilometers maakt op deze trajecten, zal relatief veel

¹⁷¹ Effecten op populatieniveau. Op individueel niveau zijn deze afhankelijk van de specifieke mate van gedragsaanpassing.

¹⁷² Dit betreft al het verkeer met uitzondering van zakelijk, woonwerk en vrachtverkeer.

geld kwijt zijn aan het spitstarief.

Met de introductie van de kilometerprijs wordt ook een markt gecreëerd van erkende dienstverleners die (een gedeelte van) de organisatie van de inning voor hun rekening kunnen nemen. Om deze reden zijn de markteffectentoetsvragen binnen de Bedrijfseffectentoets (BET) beantwoord. In de paragrafen 2.4, 6.1 en 6.2 van deze memorie van toelichting is daar reeds op ingegaan. De verwachting is dat door de marktwerking de kwaliteit en betaalbaarheid van de dienstverlening beter geborgd is dan bij een geheel publieke uitvoering. Erkende dienstverleners kunnen namelijk aanvullende diensten aanbieden die van substantiële meerwaarde zijn voor de gebruikers. Bovendien wint de uitvoering hierdoor aan doelmatigheid, waardoor het gehele stelsel per saldo efficiënter kan opereren. Zoals in genoemde paragrafen gesteld, wil en kan de markt de inning op zich nemen, maar eerst moeten eventuele financiële risico's ingeschat kunnen worden. Dat kan mogelijk pas als het systeem van de kilometerprijs is ingeregeld, zodat de risico's bekend, inschatbaar en beheersbaar zijn. De verwachting is dat op dat moment een integrale dienstverlening door private partijen een goede oplossing is.

Omzetbelasting

De kilometerprijs is een publiekrechtelijke heffing van de minister van Verkeer en Waterstaat, die bij de heffing en inning van de kilometerprijs handelt als overheid. Er is over de aan het inningsbureau betaalde kilometerprijs geen BTW verschuldigd.¹⁷³

Het kan voorkomen dat de leasemaatschappijen de verschuldigde kilometerprijs voldoen en die vervolgens op de lessees verhalen. De leasemaatschappijen zijn in een dergelijk geval geen BTW verschuldigd over de doorbelaste kilometerprijs indien die als zogenaamde doorlopende post of als uitschot van belasting is aan te merken. Het is hiervoor wel vereist dat de leasemaatschappij de kilometerprijs als afzonderlijke post aan de lessee doorbelast. De doorbelaste kilometerprijs is een zogenaamde doorlopende post indien de lessee de betalingsplichtige houder is en de leasemaatschappij de verschuldigde kilometerprijs aan het inningsbureau betaalt. Een dergelijk geval doet zich bij gebruik van de regeling met betrekking tot de kentekenregistratie voor bij leasemaatschappijen waarbij gebruik wordt gemaakt van een hulpregister.

Indien de leasemaatschappij de betalingsplichtige houder is, betekent dit dat er geen sprake kan zijn van een zogenaamde doorlopende post. De doorbelaste kilometerprijs is als uitschot van belasting aan te merken indien die niet hoger is dan de aan het inningsbureau betaalde bedrag. De minister van Verkeer en Waterstaat kan ingevolge artikel 1.3, vierde lid, ook de lessee als betalingsplichtige houder aanwijzen.

Indien men de kilometerprijs gelijk over de leasetermijnen wenst te verdelen, gelden de voorwaarden dat verschillen tussen verschuldigde kilometerprijs en doorbelaste kilometerprijs met de lessee worden berekend en achteraf controle aan de hand van boeken en bescheiden van het kenteken mogelijk is.

Het bovenstaande is ontleend aan het huidige beleid van de Staatssecretaris van Financiën met betrekking tot de motorrijtuigbelasting. (Zie besluit van 18 juli 1995, nr.VB 95/1435). Hij zal het beleid met betrekking tot de kilometerprijs in een of meer nieuwe besluiten vaststellen.

9.7 Budgettaire gevolgen Rijksbegroting

9.7.1 Budgettaire principes bij de omzetting van het systeem kilometerprijs

Belangrijk uitgangspunt bij de omzetting van (deel van de) vaste autobelastingen in de kilometerprijs is beschreven in 4e Planologische Kernbeslissing van de Nota Mobiliteit: 'Invoering van een kilometerprijs geschiedt onder het gelijktijdig naar rato afschaffen van de BPM en de MRB waarbij het wegverkeer in totaliteit per autokilometer niet zwaarder wordt belast dan nu het geval

¹⁷³ Zie HvJ EG 12 september 2000, zaken C-276/97, C-356/97, C-358/97, C-408/97 en C-260/98.

is. De opbrengsten van het in te voeren beprijzingssysteem komen uitsluitend ten goede aan het Infrastructuurfonds zonder dat dit gepaard gaat met een meer dan evenredige daling van de voeding uit de algemene middelen aan dit fonds'. Het Coalitieakkoord zegt hier over: 'De Nota Mobiliteit zal leidend zijn bij de verdere uitvoering van het beleid rond het thema mobiliteit en infrastructuur'. Voor het wetsvoorstel Kilometerprijs vormt dit uitgangspunt dan ook de basis van de omzetting.

In de brief 'Fiscale aspecten van Anders Betalen voor Mobiliteit' van 30 mei 2008 zijn de uitgangspunten van de afbouw van de vaste autobelastingen verder uiteengezet¹⁷⁴. Deze zijn verder toegelicht in het (verlengd) algemeen overleg van 02-07 en 03-07-2008.

De BPM en de MRB (behalve het Europees verplichte minimum van de MRB voor vrachtauto's) worden in stappen afgebouwd. In het traject naar de volledige afbouw van de BPM en de volledige invoering van de kilometerprijs wordt tussentijds geregeld de vinger aan de pols gehouden of zich geen onvoorziene effecten op het gebied van maatschappelijk draagvlak, aankoopgedrag, milieueffecten, algehele welvaartseffecten en de schatkist voordoen. De minder opbrengsten van accijnzen door een afname van het aantal voertuigkilometers worden niet versleuteld in de kilometerprijs. Daartegenover staat het feit dat de exploitatiekosten (tot een maximum van 5%) worden verwerkt in het kilometertarief. Per saldo gaat de automobilist in de structurele situatie minder bijdragen aan de schatkist via autobelastingen.

Tegenover de accijnsderving staan ook positieve financiële effecten voor de schatkist, onder andere als gevolg van de reistijdwinsten van de kilometerprijs (zogenoemde inverdieneffecten). Een volgend kabinet kan in zijn integrale afweging bezien hoe om te gaan met de inverdieneffecten en uitverdieneffecten van de kilometerprijs.

9.7.2 Investerings- en exploitatiekosten kilometerprijs

Om de kosten van de stelselherziening in de hand te houden, zijn in de Nota Mobiliteit voorwaarden gesteld aan de invoering van de kilometerprijs¹⁷⁵. De invoeringskosten moeten aanzienlijk lager uitvallen dan geraamd in het advies van het Platform. Ook moeten de uitvoeringskosten in redelijke verhouding staan tot de opbrengsten. Het coalitieakkoord van het kabinet (februari 2007) geeft aan dat de exploitatiekosten niet meer dan 5% van de opbrengsten mogen bedragen. Bij brief van 13 juli 2009 van het kabinet aan de Tweede Kamer is het begrip 'exploitatiekosten' nader gedefinieerd¹⁷⁶.

De exploitatiekosten zijn gedefinieerd als de operationele kosten die nodig zijn om het systeem in de exploitatiefase draaiende te houden. Investeringskosten in het systeem vallen hiermee buiten de definitie. Ook de afschrijvingen op de OBE vallen niet onder deze definitie.

In de Basisrapportage Anders Betalen voor Mobiliteit is een kostenraming gepresenteerd voor de (eenmalige) investeringskosten en de (jaarlijkse) exploitatiekosten die optreden bij het invoeren en operabel houden van het systeem kilometerprijs¹⁷⁷. In het Partieel Uitvoeringsbesluit¹⁷⁸ heeft een update van deze kostenraming plaatsgevonden. Deze update is gepresenteerd in de Voortgangsrapportage Anders Betalen voor Mobiliteit¹⁷⁹.

Tabel 9.1 geeft een overzicht van de omvang van de totale investerings- en exploitatiekosten in de implementatieperiode (dit is de periode tot aan het moment dat alle voertuigen onder het systeem van de kilometerprijs vallen) op basis van beide ramingmomenten. Wat betreft de

¹⁷⁴ Kamerstukken II, 2007-2008, 31 305 nr. 34 en 31 305 nr. 35.

¹⁷⁵ Naar aanleiding van een motie van leden Hofstra en Van Hijum, zie Kamerstukken II, 2005-2006, 29 644 nr. 54.

¹⁷⁶ Kamerstukken II, 2008-2009, 31.305, nr. 146.

¹⁷⁷ Basisrapportage Anders Betalen voor Mobiliteit, 30 mei 2008. Bijlage bij Kamerstukken II, 2007 – 2008, 31305, nr. 34.

¹⁷⁸ Kamerstukken II, 2007-2008, 31 305, nr. 52.

¹⁷⁹ Kamerstukken II, 2007 – 2008, 31305, nr. 34.

implementatieperiode is hier voor de berekeningen - conform de Tweede Voortgangsrapportage¹⁸⁰ - vooralsnog het jaar 2016 aangehouden.

Tabel 9.1 Raming investerings- en exploitatiekosten implementatieperiode (tot en met 2016) op basis van de Basisrapportage en de Voortgangsrapportage (in mln. euro's)

	Basisrapportage	VGR1	VGR2	Vershil
Investeringskosten	3.350	3.590	3630	280
Exploitatiekosten	2.450	2.090	2110	-340
Totaal	5.800	5.680	5740	-60

Ten opzichte van de raming van de Basisrapportage zijn de totale kosten in de implementatieperiode neerwaarts aangepast.

Vanaf het moment dat het systeem kilometerprijs operabel is bestaan de kosten alleen nog uit de exploitatiekosten. In de Voortgangsrapportage is een raming gepresenteerd voor de jaarlijkse exploitatiekosten op het moment dat het alle voertuigen onder het systeem van de kilometerprijs vallen. De exploitatiekosten van het systeem zijn voor 2017 geraamd op € 680 miljoen. Door de groei van het wagenpark stijgt dat bedrag naar € 700 miljoen in 2020. In deze bedragen zijn, evenals in de Basisrapportage, de vervangingsinvesteringen na de implementatieperiode niet meegenomen. Het betreft daarbij met name de kosten voor de vervanging van de voertuigapparatuur, waarvan de levensduur geschat wordt op ongeveer zeven jaar. Uitgangspunt is dat de kosten van vervanging van de voertuigapparatuur ten laste komen van de kentekenhouder en/of erkende dienstverleners. De verwachting daarbij is bovendien dat de in de toekomst de benodigde functionaliteit voor beprijzing in (nieuwe) voertuigen is geïntegreerd. Deze kosten hebben dan ook geen gevolgen voor de Rijksbegroting.

In de raming van zowel de Basisrapportage als het Partieel Uitvoeringsbesluit is geen rekening gehouden met (toekomstige) marktontwikkelingen en innovaties. Daarnaast zullen actuele kostenramingen telkens bij VGR aan de TK worden gemeld. Tijdens de uitwerkingsfase wordt verder onderzocht welke (kosten)optimalisaties mogelijk zijn in de systeemarchitectuur. Ook levert de aanbesteding van de Grootschalige Praktijkttest aanvullende informatie op over de kosten van het systeem kilometerprijs dat invloed kan hebben op de omvang van de investerings- en exploitatiekosten gedurende de implementatieperiode en de periode daarna.

9.7.3 Budgettaire inpassing investerings- en exploitatiekosten kilometerprijs

In de Basisrapportage is aangegeven op welke wijze de investerings- en exploitatiekosten gedurende de implementatieperiode worden ingepast in de Rijksbegroting. Door de actualisatie van de raming in de Voortgangsrapportage is per saldo het in te passen bedrag fractioneel gedaald en is er tegelijkertijd sprake van een (beperkte) verschuiving tussen investeringen en exploitatiekosten.

Tabel 9.2 geeft een overzicht van de budgettaire inpassing van de totale investerings- en exploitatiekosten in de implementatieperiode op basis van beide ramingmomenten (conform de Tweede Voortgangsrapportage vooralsnog gebaseerd op de periode tot en met 2016).

Tabel 9.2 Budgettaire inpassing investerings- en exploitatiekosten implementatieperiode (tot en met 2016) op basis van de Basisrapportage en de Voortgangsrapportage (in mln. euro's)

	Basisrapportage		Voortgangsrapportage 2	
	<i>Investeringskosten</i>	<i>Exploitatiekosten</i>	<i>Investeringskosten</i>	<i>Exploitatiekosten</i>
A. Kosten	3.350	2.450	3.630	2.110

¹⁸⁰ Kamerstukken II 2008-2009, 31 305, nr. 127.

**B. Budgettaire
inpassing**

1. Investeringskosten				
• Infrastructuurfonds	2.350		2.350	
• [FES]	[900]		[900]	
2. Exploitatiekosten				
• Verwerking in het tarief		5% verwerking in het basistarief		5% verwerking in het basistarief
• Infrastructuurfonds		PM		PM
3. Mobiliteitsprojecten				
• Infrastructuurfonds	100		100	
4. Nog in te passen				
	0	PM	280	PM

Binnen het Infrastructuurfonds is € 2,45 miljard ingepast voor investeringskosten tot aan de start van de implementatiefase (inclusief €100 miljoen voor mobiliteitsprojecten). Eventuele extra benodigde investeringsmiddelen worden tot een maximum van € 900 miljoen technisch gedekt binnen FES, zonder bijstelling van de nu beschikbare middelen voor investeringsprojecten. De opwaartse bijstelling van de investeringskosten in de implementatieperiode (€ 280 miljoen) bij de Tweede Voortgangsrapportage betekent niet dat deze kosten niet hoeven worden ingepast. Voor eventuele extra investeringsmiddelen bovenop de € 3,35 miljard geldt dat dekking dient te worden gevonden binnen de begroting van Verkeer en Waterstaat en/of het Infrastructuurfonds volgens de gebruikelijke begrotingsregels. De inpassing wordt verwerkt in de Miljoenennota 2011. De opslag voor exploitatiekosten op het basistarief van de kilometerprijs zal in de implementatiefase niet toereikend zijn om de volledige exploitatiekosten in deze periode te financieren omdat de voertuigen stapsgewijs overgaan op de kilometerprijs. Bij het implementatiebesluit of door een nieuw kabinet wordt een besluit genomen over de dekking van de exploitatiekosten die niet uit de opslag gefinancierd kunnen worden. Hierbij gelden de gebruikelijke begrotingsregels. Vanaf het moment dat alle motorrijtuigen meedoen bestaan de kosten alleen nog uit de exploitatiekosten. Uitgaande van een streefnorm voor de systeem- en inningskosten van 5% van de opbrengsten geldt dat de exploitatiekosten tot de streefnorm worden gefinancierd vanuit het kilometertarief.

10. TOETSING, ADVIES EN OVERLEG

10.1 Inleiding

Het voorontwerp van wet is op 25 juli 2008 ter toetsing voorgelegd aan het College bescherming persoonsgegevens, de Regiegroep regeldruk, het Adviescollege toetsing administratieve lasten en de Raad voor de rechtspraak. De toetsen hadden betrekking op privacybescherming, milieueffecten, bedrijfseffecten, de administratieve lasten voor burgers en bedrijven en de gevolgen voor de rechterlijke macht. Ook is het voorontwerp besproken in het Nationaal Mobiliteitsberaad en de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat. In dit hoofdstuk worden de resultaten van deze consultaties kort samengevat.

10.2 Privacy

Het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) is gevraagd te adviseren over privacyaspecten van het voorontwerp van wet. Het college heeft op 30 september 2008 advies uitgebracht¹⁸¹. De volgende hoofdpunten werden naar voren gebracht.

Inningsorganisatie

De privacy van een weggebruiker wordt naar het oordeel van het Cbp het best beschermd als deze direct, dat wil zeggen zonder tussenkomst van een erkende (private) dienstverlener, gebruik maakt

¹⁸¹ Het betreft een advies van het College Bescherming Persoonsgegevens (als bedoeld in artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens), d.d. 30 september 2008, kenmerk z2008-01050.

van een publiek inningsbureau. In deze variant wordt namelijk 'dataminimalisatie' bereikt, ligt de zeggenschap over de gegevens bij de betrokkenen en is er bovendien een laag risico op (ongewenst) nevengebruik van gegevens. Deze variant heeft dan ook de voorkeur van het Cbp. In gevallen waarbij een erkende dienstverlener als 'tussenschakel' fungeert, dat wil zeggen uitsluitend gegevens ontvangt en aggregereert voor de inningsorganisatie, dienen er naar het oordeel van het Cbp zodanige technische en organisatorische maatregelen te worden getroffen dat de dienstverlener ook op geen enkele andere wijze toegang heeft tot deze gegevens voor andere doeleinden dan is beoogd. Op aanraden van het Cbp wordt in deze memorie naar het begrip 'toestemming' uit de Wbp verwezen als het gaat om van toestemming van houders aan erkende dienstverleners om hun gegevens te gebruiken voor andere diensten. Het Cbp adviseert dat een houder in de toekomst moet kunnen blijven kiezen voor een registratievoorziening die uitsluitend geaggregeerde gegevens naar een inningsorganisatie zendt. Het wetsvoorstel voorziet daar in met het garantiespoor.

Registratievoorziening

Het Cbp vindt dat een registratievoorziening niet continu gevolgd moet kunnen worden. Het is niet de bedoeling dat elk moment achterhaald kan worden waar een motorrijtuig zich bevindt. Daarom stelt het Cbp dat een registratievoorziening slechts af en toe – bijvoorbeeld één keer per dag – geaggregeerde gegevens naar een inningsorganisatie mag zenden. Dat is naar aanleiding van het advies nu in deze memorie geëxpliciteerd, en wordt ook in de technische vereisten voor een registratievoorziening meegenomen.

Erkenningseisen particuliere dienstverleners

Het wetsvoorstel stelt eisen aan de erkenning van erkende dienstverleners. Deze worden bij algemene maatregel van bestuur uitgewerkt. Het Cbp geeft aan dat deze AMvB ter advisering dient te worden voorgelegd. Vanzelfsprekend wordt deze AMvB voor advies aan het college gezonden. Verder is het Cbp van oordeel dat het wetsvoorstel voldoende aandacht besteedt aan beveiligingsaspecten. Het moet duidelijk zijn welke technische en organisatorische garanties getroffen worden om de beveiliging van persoonsgegevens voldoende te waarborgen. Hetzelfde geldt voor het communicatieverkeer tussen de registratievoorziening en het inningsbureau. Op aanraden van het Cbp wordt daarom een adequate beveiliging als één van de erkenningseisen van particuliere dienstverleners opgenomen.

Bewaren en verwerken van gegevens

Het Cbp stelt dat in het wetsvoorstel nader moet worden gespecificeerd welke gegevens voor welke doeleinden mogen worden gebruikt. In het wetsvoorstel zijn naar aanleiding van het advies de doelen van verwerking opgenomen.

Verder dient volgens het Cbp een erkende dienstverlener zich steeds af te vragen of het voor de verwezenlijking van die doeleinden noodzakelijk is om op detailniveau verplaatsingsgegevens te verwerken, ook als toestemming van betrokkene is verkregen. In het wetsvoorstel is bepaald onder welke voorwaarden de erkende dienstverlener persoonsgegevens mag verwerken. Op de invulling van die voorwaarde zal worden toegezien.

10.3 Bedrijfseffectentoets

De effecten van de Wet kilometerprijs voor het bedrijfsleven zijn met behulp van de bedrijfseffectentoets doorgerekend. De uitkomsten zijn beschreven in de notitie *Inventarisatie van de effecten op het bedrijfsleven*. Deze notitie is in een eerdere versie voorgelegd aan en geaccordeerd door de Regiegroep Regeldruk¹⁸². Voor een samenvattende beschrijving van de bedrijfseffecten wordt verwezen naar paragraaf 9.6.2.

10.4 Milieueffectentoets

¹⁸² Bij e-mail van de Regiegroep regeldruk d.d. 2 oktober 2008.

Onder meer in het kader van de milieueffectentoets zijn de milieueffecten van de Wet kilometerprijs doorgerekend. De uitkomsten van deze berekeningen zijn beschreven in de notitie *Milieueffecten van de Wet kilometerprijs*. Deze notitie is in een eerdere versie voorgelegd aan en geaccordeerd door de Regiegroep Regeldruk¹⁸³. In paragraaf 9.4 (Omgevingseffecten) zijn de verwachte milieueffecten van het wetsvoorstel uitvoerig beschreven. Deze beschrijving is mede gebaseerd op de eerder genoemde notitie.

10.5 Administratieve lasten

10.5.1 Inleiding

De regering wil de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en burgers verminderen. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is met deze doelstelling rekening gehouden. Onder administratieve lasten worden verstaan: de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Concreet gaat het hierbij om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. Bij de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving is bekeken of informatieverplichtingen worden geïntroduceerd en of deze ook daadwerkelijk nodig zijn. Deze toetsing is zowel kwalitatief als kwantitatief van aard. Gebleken is dat dit wetsvoorstel leidt tot een lichte verhoging van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. De regering is er van overtuigd dat de realisatie van de bredere beleidsdoelen op het gebied van bereikbaarheid en milieu hiertegen ruimschoots opwegen. Het voorontwerp van het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal). In paragraaf 10.5.3 wordt op het advies van Actal ingegaan.

Bij de vormgeving van het stelsel van de kilometerprijs is van meet af aan gekeken hoe de administratieve lasten beperkt kunnen worden. Dit komt vooral bij de uitwerking van het stelsel tot uitdrukking. In iedere schakel is expliciet stil gestaan bij de mogelijkheden de administratieve lasten te minimaliseren door het aantal handelingen en informatieverplichtingen voor burgers en bedrijven zoveel mogelijk te beperken. Steeds is de afweging gemaakt of deze in verhouding staan tot de baten van de kilometerprijs. Ter illustratie kunnen de volgende punten worden genoemd:

Algemeen

- Eenvoudig tariefsysteem dat makkelijk is te doorgronden;
- Adequate voorlichting.

Registratievoorziening

- Zeer gebruiksvriendelijke registratievoorziening;
- Eenvoudig uit te lezen;
- Eenvoudige keuring van de registratievoorziening, als onderdeel van de APK.

Inschrijving RDW

- Aansluiten bij bestanden RDW / Belastingdienst;
- Zoveel mogelijk categorieën krijgen vrijstelling in plaats van ontheffing.

Betaling

- Eenvoudige rekening (alleen kilometers maal type tarief);
- Wijze van betaling (automatische incasso mogelijk);
- Periodiciteit rekening (maandelijks).

10.5.2 Berekening administratieve lasten

Uitgangspunten

¹⁸³ Bij e-mail van de Regiegroep regeldruk d.d. 2 oktober 2008.

De administratieve lasten die volgen uit de verplichtingen van de wet zijn becijferd met behulp van de meeste actuele versie van het zogenoemde Standaardkostenmodel, een standaardmethode voor het berekenen van de administratieve lasten die in beheer is bij de Regiegroep Regeldruk. De omvang en samenstelling van het wagenpark in 2006 zijn als uitgangspunt gebruikt bij de berekeningen.

Dit wetsvoorstel is mede vanuit overwegingen op het gebied van administratieve lasten en opmerkingen van Actal en de Regiegroep Regeldruk in de afgelopen maanden op een aantal punten aangepast. Hierdoor wijken de bedragen en uren op een aantal plaatsen - overigens in gunstige zin - af van de uitkomsten van het onderzoek dat in een eerder stadium is uitgevoerd naar de omvang van de administratieve lasten¹⁸⁴. Verder bevat het rapport een minimaal en een maximaal scenario. De belangrijkste verschillen tussen deze scenario's zijn de volgende. Bij een niet-functionerende registratievoorziening dient in het maximale scenario een kilometerregistratie te worden bijgehouden. In het minimale scenario vindt een verrekening plaats aan de hand van de kilometerstand. De keuring van de registratievoorziening loopt in het minimale scenario volledig mee met de APK-keuring. Hierdoor zullen geen extra keuringen en erkenningen nodig zijn. In het maximale scenario betreft het een aparte keuring. In het minimale scenario wordt eens per kwartaal een rekening gestuurd, terwijl in het maximale scenario wordt uitgegaan van een maandelijks rekening.

Om de toename van de administratieve lasten zo veel mogelijk te beperken, is bij de uitwerking van de wet zoveel mogelijk aangesloten bij het minimale scenario. Om de lasten nog verder terug te dringen neemt het Rijk de aanschaf- en installatiekosten van de eerste registratievoorziening voor zijn rekening.

De kosten van de registratievoorziening bepalen in de belangrijke mate de omvang van de administratieve lasten. Om deze te kunnen berekenen is een schatting gemaakt van de kosten van een registratievoorziening bij de introductie van het nieuwe systeem. Hoe deze kosten zich in de loop der jaren gaan ontwikkelen is sterk afhankelijk van de markt van registratievoorzieningen en Europese ontwikkelingen op het gebied van beprijzing. Daarom kan nu nog geen reële inschatting worden gemaakt van de kostenontwikkeling van de voorziening op langere termijn. Om deze reden zijn deze kosten - daar waar het gaat om de aanschaf van de tweede voorziening - grotendeels buiten beschouwing gebleven. Om toch enig inzicht te geven in de structurele lasten die hiermee samenhangen, zijn de vervangingskosten van kapotte voorzieningen wel becijferd. De verwachting is overigens dat de kosten voor de voorzieningen in de loop van de tijd sterk zullen dalen.

Zoals eerder aangegeven in deze memorie worden diverse zaken uitgewerkt in algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Ook daar zijn mogelijk keuzes aan de orde die hun weerslag hebben op de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Uitgangspunt bij de uitwerking van deze onderliggende regelgeving is om de administratieve lasten zo laag mogelijk te houden. De onderliggende regelgeving zal ook worden voorgelegd aan Actal.

Administratieve lasten bedrijven

De administratieve lasten voor bedrijven voortvloeiend uit de Wet kilometerprijs vallen uiteen in initiële en structurele lasten. De initiële lasten bestaan met name uit de tijd (en daarmee geld) gemoeid met de aanschaf en het inbouwen van de registratievoorziening, kennis nemen van de nieuwe regelgeving en eventueel het aanvragen van een erkenning voor het mogen inbouwen van de registratievoorziening. Over een periode van 6 jaar bedragen de initiële lasten € 78.913.500,-, hetgeen neerkomt op circa € 13,1 miljoen per jaar. De kosten voor de inbouw van de registratievoorziening (voor het huidige wagenpark) bedragen in totaal € 427 miljoen. Het beleidsuitgangspunt is dat de overheid de kosten voor de aanschaf en inbouw van de eerste registratievoorziening draagt. Dit betekent een zeer forse beperking van de administratieve lasten.

De structurele administratieve lasten voor bedrijven hebben in hoofdzaak betrekking op de controle en afwikkeling van de maandelijks facturen, de indiening van eventuele bezwaar- en

¹⁸⁴ Zie rapport 'Onderzoek omvang (administratieve) lasten Wet kilometerprijs, onderzoek naar de effecten van de van de invoering van de Wet kilometerprijs op de (administratieve) lasten', Sira Consulting, 21 april 2008.

beroepschriften en – in voorkomende gevallen - de vervanging van kapotte voorzieningen. De keuring van de registratievoorziening wordt gekoppeld aan de APK-keuring waardoor hiervoor geen extra kosten worden gemaakt. Het voeren van een aparte schriftelijke kilometerregistratie wanneer de voorziening niet goed functioneert wordt bij nader inzien niet verplicht gesteld. Volstaan kan worden met het telefonisch of via het internet doorgeven van storingen (door de houder, op het moment van kapot gaan). De administratieve lasten – bij een volledig werkend systeem – bedragen dan jaarlijks € 19,0 miljoen hetgeen neerkomt op € 364,- per bedrijf. Uiteraard zijn deze lasten niet evenredig verdeeld over alle bedrijven. Wel geldt in zijn algemeenheid dat bedrijven die meer kosten moeten maken ook meer profiteren van het stelsel van kilometerbeprijzing. Uitgangspunt bij deze berekening is een conservatieve inschatting van de ontwikkeling van de aanschaf- en inbouwkosten. De verwachting is dat deze kosten in de loop van de tijd zullen afnemen.

Administratieve lasten voor burgers

Ook bij burgers vallen de administratieve lasten uiteen in initiële en structurele kosten. Zoals gebruikelijk wordt deze deels uitgedrukt in uren omdat – anders dan bij bedrijven – daar geen tarief aan gekoppeld kan worden. De initiële lasten bestaan uit het kennis nemen van de wetgeving en de tijd die gepaard gaat met het inbouwen van de registratievoorziening. In totaal kost dat alle Nederlandse motorrijtuigbezitters 10,1 miljoen uur, hetgeen neerkomt op 1,6 uur per houder (per jaar, per motorrijtuig). De kosten voor aanschaf en inbouw van de registratievoorziening bedragen - uitgaande van de huidige omvang van het wagenpark - € 1,5 miljard. Deze kosten draagt de overheid als het gaat om de eerste keer dat een registratievoorziening wordt ingebouwd. Dit beperkt de administratieve lasten.

De structurele lasten volgen met name uit het controleren en afhandelen van de rekening, en de eventuele indiening van bezwaar- en beroepschriften. Gemiddeld genomen komen de structurele lasten neer op 0,45 uur per houder per jaar. In totaal gaat het om 3,6 miljoen uur. Een dergelijke tijdsbesteding valt in het niet bij de geraamde reistijdwinsten. In aanvulling daarop maken burgers kosten voor de vervanging van kapotte voorzieningen. Bij een volledig werkend systeem bedragen de structurele administratieve lasten dan € 47.715.000,- hetgeen neerkomt op € 6,80 per houder. Uitgangspunt bij deze berekening is een conservatieve inschatting van de ontwikkeling van de aanschaf- en inbouwkosten. De verwachting is dat deze kosten in de loop van de tijd zullen afnemen.

10.5.3. Advies Actal

Actal heeft schriftelijk advies uitgebracht over het voorontwerp van wet¹⁸⁵. In dit advies benoemt Actal een aantal verplichtingen die onvolledig of nog niet in de berekeningen zijn meegenomen. Daar waar mogelijk zijn de berekeningen aangepast en in de memorie van toelichting opgenomen.

Niet alle opmerkingen zijn verwerkt. Verwerking hangt af van ontwikkelingen in de markt en in andere landen van de Europese Unie. In het bijzonder gaat het daarbij om de uitwerking van het marktmodel, de kostenontwikkeling van de voorzieningen en dergelijke. In onderliggende regelgeving wordt dit nader uitgewerkt. Ook deze regelgeving zal ter toetsing aan Actal worden voorgelegd. Het voorkomen dan wel het minimaliseren van de administratieve lasten is en blijft daarbij nadrukkelijk een belangrijk uitgangspunt.

¹⁸⁵ Brief van ACTAL d.d. 18-09-2008, kenmerk RL/PL/2008/142.

Tot slot wijst Actal op verschillende uitvoeringsrisico's die van invloed kunnen zijn op de administratieve lasten. Mede daarom zal het systeem worden getest, waarna mogelijke risico's kunnen worden uitgesloten of ondervangen.

10.6 Toets rechterlijke macht

De Raad voor de rechtspraak is verzocht advies uit te brengen over het voorontwerp van wet. Bij brief van 23 oktober 2008¹⁸⁶ heeft de raad een advies op hoofdlijnen uitgebracht. Het advies gaat vooral in op de rechtsbescherming van de betalingsplichtige, de handhaving en de werklust voor de rechterlijke macht. In deze paragraaf wordt het advies toegelicht.

Wat betreft de rechtsbescherming heeft de raad bedenkingen bij de keuze om geen bezwaar en beroep open te stellen tegen de factuur. De raad zet vraagtekens bij de juridische onderbouwing daarvan en bovendien bij de aanname van het wetsvoorstel dat wat de registratievoorziening registreert altijd juist is. De raad ziet daarom niet in waarom bij het in rekening brengen van de kilometerprijs de rechtsbescherming zou moeten ontbreken. Verder is het de raad niet duidelijk waarom slechts op een beperkt aantal gronden een verzoek tot teruggaaf kan worden ingediend. In dit verband wordt geadviseerd om duidelijker te verwoorden dat tegen een aantal beslissingen op grond van de wet (bijvoorbeeld naheffingen en vaststellingsbeschikkingen) wel bezwaar en beroep openstaat. Verder is het de raad niet duidelijk of alle besluiten waartegen een burger wel of niet kan opkomen in het voorontwerp voldoende zijn meegenomen.

Mede naar aanleiding van dit advies zijn er nadien andere keuzen gemaakt over de mogelijkheden voor houders om bezwaar en beroep in te stellen tegen een factuur. De factuur heeft in het wetsontwerp nu het karakter van een beschikking gekregen, zodat daartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. De door de registratievoorziening geregistreerde en/of geproduceerde gegevens kunnen in bezwaar alleen worden betwist als de RDW na herkeuring die registratievoorziening met de daaraan toegevoegde module defect heeft verklaard. De ontvankelijkheid en gegrondverklaring van bezwaren is gekoppeld aan nog te bepalen bagatelgrenzen.

In de wettekst zelf en in de artikelsgewijze toelichting is duidelijker tot uitdrukking gebracht tegen welke besluiten bezwaar en beroep mogelijk is.

Wat betreft de handhaving merkt de raad op dat het systeem van kilometerbeprijzing valt of staat met de deugdelijke werking van de benodigde technische en digitale systemen. Uit het wetsvoorstel spreekt een groot geloof in de techniek en tegelijkertijd wordt rekening gehouden met grootschalige fraude en ontduiking. De raad heeft daarom bedenkingen over de fraudegevoeligheid van het systeem. Verder wordt om meer aandacht gevraagd voor het gebruik van opsporingsgegevens door politie en justitie voor de opsporing van andere strafbare feiten dan die van de Wet kilometerprijs. Verder vraagt de raad in verband met mogelijke vervolging om meer helderheid over de diverse strafbaar gestelde feitelijke gedragingen en de daarbij behorende straffen.

De door de raad gesignaleerde schijnbare spanning tussen het vertrouwen dat in de techniek wordt gesteld enerzijds en het rekening houden met verschillende vormen van fraude anderzijds, kan als volgt worden verklaard. Het vertrouwen dat in de techniek wordt gesteld, heeft alles te maken met de nauwkeurigheid van die techniek. Daarnaast moet binnen het systeem van kilometerprijs rekening gehouden worden met bijzondere situaties waarin de goede werking van de registratievoorziening opzettelijk wordt gefrustreerd; dat doet niet af aan de nauwkeurigheid van die registratievoorziening, alleen wordt het de registratievoorziening opzettelijk onmogelijk gemaakt om te functioneren. De gedragingen die leiden of kunnen leiden tot die bijzondere situaties zijn strafbaar gesteld. Door effectief toezicht en handhaving wordt de fraudegevoeligheid van het systeem zoveel mogelijk verlaagd.

¹⁸⁶ Brief van de Raad voor de rechtspraak d.d. 23 oktober 2008, kenmerk UIT 13332 ONTW/RMD.

Verder is er, op voorstel van de raad, een duidelijker onderscheid gemaakt tussen overtredingen en misdrijven. Ook zijn de in de bijlage van het advies van de raad opgenomen concrete suggesties tot verbetering voor het merendeel overgenomen en verwerkt in de wettekst en de artikelsgewijze toelichting.

Naar aanleiding van de gewijzigde opzet van de rechtsbescherming is de Raad gevraagd de consequenties daarvan voor de rechtelijke macht opnieuw door te rekenen. Wat betreft de werklust constateert de raad dat er met het wetsvoorstel taken bijkomen en wegvallen. De raad heeft op basis van door het ministerie van Verkeer en Waterstaat aangeleverde gegevens berekeningen gemaakt van de werklust voor de rechterlijke macht. De raad heeft het gevoel dat de daarbij aangeleverde percentages wat betreft bezwaar, beroep en fraude aan de lage kant zijn. Uit de berekeningen volgt dat de werklusteffecten van de nieuwe zaaksaantallen voor rechters en de prijseffecten gezamenlijk resulteren in een werklusttoename van € 2.211.000,- in het eerste jaar na invoering, oplopend tot € 11.666.000,- in het vijfde jaar na invoering. De raad stelt voor de financiële gevolgen in hoeveelheid en prijs in de memorie van toelichting inzichtelijk te maken. Bij de verdere uitwerking van het stelsel voor de kilometerprijs zullen nieuwe inzichten in de omvang van de inningswerkzaamheden in relatie tot de handhaving en de aantallen bezwaren en beroepen worden betrokken.

10.7 Bestuurlijk overleg

Het voorontwerp van wet is op 25 september 2008 in de Nationaal Mobiliteitsberaad (NMB) besproken¹⁸⁷. Daarbij waren vertegenwoordigers van provincies, stadsregio's, gemeenten en waterschappen aanwezig. Diverse vertegenwoordigers van decentrale overheden hebben aangegeven dat het van groot belang is dat decentrale overheden daadwerkelijk bij de vaststelling van spitstarieven moeten worden betrokken. In het wetsvoorstel zou moeten worden opgenomen dat afspraken met de betrokken wegbeheerders moeten worden gemaakt conform de gebiedsgerichte aanpak. Daarnaast zijn diverse vragen gesteld. Diverse vertegenwoordigers verwijzen naar hun schriftelijk ingediende reacties op het voorontwerp. Deze reacties hebben geleid tot tal van verduidelijkingen in deze memorie van toelichting. In paragraaf 5.5.3 wordt naar aanleiding van dit overleg dieper ingegaan op de betrokkenheid van decentrale overheden bij de aanwijzing van plaatsen waar een spitstarief geldt.

10.8 Maatschappelijk overleg

Een voorontwerp van wet is voor advies voorgelegd aan de Overlegorganen personen- en goederenvervoer Verkeer en Waterstaat (OPV/OGV). In het OPV/OGV zijn diverse maatschappelijke organisaties vertegenwoordigd. Op 5 september 2008 is het voorontwerp in een gezamenlijke bijeenkomst van de OPV/OGV besproken¹⁸⁸. De aanwezige deelnemers steunden een belangrijk deel van de hoofdlijnen van het voorontwerp. Op een aantal onderdelen – zowel wat betreft het proces als de inhoud van het voorontwerp – stelden deelnemers vragen, plaatsten kantekeningen of stelden voorwaarden aan instemming met de voorstellen. Vele vragen en opmerkingen hebben geleid tot verduidelijkingen en aanpassingen in deze memorie van toelichting. Bovendien zijn bepalingen in het wetsvoorstel aangepast. Belangrijke onderwerpen die in het OPV/OGV zijn besproken waren onder meer: de grondslagen van de kilometerprijs, de uitwerking van het spitstarief, rechtsbescherming, de inzet op het hoofdspoor, de keuring van registratievoorzieningen en de betrokkenheid van weggebruikers via een gebruikersraad.

Wat betreft de grondslagen van de kilometerprijs is ertoe overgegaan om het basistarief niet langer te baseren op de brandstofsoort en het gewicht van een motorrijtuig, maar op de CO₂-uitstoot, brandstof en emissieklasse (zie verder paragraaf 4.2).

¹⁸⁷ Verslag van het Nationaal Mobiliteitsberaad d.d. 25 september 2008, nummer 7-2008.

¹⁸⁸ Aan dit overleg namen vertegenwoordigers deel van de ANWB, KNMV, Schiphol Group, BOVAG (mede namens VNA), Fietsersbond, TLN, Stichting Natuur en Milieu, KNV, VNO/NCW en de RAI.

De zorg van maatschappelijk organisatie om fouten in facturen en om de mogelijkheden voor houders om facturen te kunnen laten herstellen heeft de regering ter harte genomen. In de memorie is verduidelijkt dat de technische faalkans van registratievoorzieningen zoveel mogelijk moet worden beperkt. Bovendien wordt de mogelijkheid geboden om tegen een factuur bezwaar en beroep aan te tekenen (zie paragraaf 6.6).

Opmerkingen van maatschappelijke organisaties hebben ertoe geleid dat de keuring van registratievoorzieningen wordt gekoppeld aan de Algemene Periodieke Keuring (APK). Van diverse zijden is de zorg geuit dat de regering wat betreft de organisatie van de inning onvoldoende inzet op realisatie van het private hoofdspoor en teveel vertrouwt op het publieke garantiespoor. Daarom is in deze memorie in de hoofdstukken 2 en 6 nu met meer nadruk de gewenste ontwikkeling van het hoofdspoor verwoord.

De regering onderschrijft de noodzaak van regulier overleg met organisaties die weggebruikers vertegenwoordigen. Het huidige overleg in het kader van de ontwikkeling van de kilometerprijs wordt daarom nu wettelijk geformaliseerd in een gebruikersraad, die advies kan uitbrengen over de uitvoering van de kilometerprijs (zie paragraaf 2.5.1).

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen

Artikel 1.1

Voor de definities van bus, motorfiets en vrachtwagen is aangesloten bij de definities voor de voertuigtoelating en het kentekenregister zoals die met ingang van 1 mei 2009 luiden.

In de definitie van het begrip Nederland is rekening gehouden met de toekomstige status van Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Deze eilanden gaan deel uitmaken van het koninkrijksdeel Nederland. Op 12 februari 2007 is daarvoor het Overgangsakkoord gesloten. Het is echter niet de bedoeling om op die eilanden de kilometerprijs in te voeren. Daarom is de definitie van "Nederland" beperkt tot het Rijk in Europa.

In de omschrijving van het begrip Euroklasse wordt verwezen naar de uitstootklasse, bedoeld in bijlage 0, behorende bij de Eurovignetrichtlijn. Dit is richtlijn 99/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen (PbEG L 187), zoals die in 2006 enkele malen is gewijzigd.

Artikel 1.2

De categorie bestelauto's is beperkt tot de motorrijtuigen die thans voor de BPM en de MRB als bestelauto gelden. Om te voorkomen dat er door het gebruik van een andere definitie een grotere of kleinere groep motorrijtuigen onder het begrip 'bestelauto' komt te vallen, is ervoor gekozen de definitie uit de Wet Belasting Personenauto's en Motorrijwielen over te nemen. Omdat die wettelijke regeling op termijn verdwijnt, kan niet worden volstaan met een verwijzing naar die definitie. Er is ten behoeve van de aansluiting met de definities voor de voertuigtoelating en het kentekenregister toegevoegd dat het moet gaan om een bedrijfsauto met een toegestane maximummassa van 3500 kg of minder. Het leidt niet tot een inperking van de huidige fiscale definities van 'bestelauto'.

Artikel 1.3

Het kentekenregister van de RDW(hierna: RDW) bevat alleen de voertuigkenmerken van de motorrijtuigen met een Nederlands kenteken, met de bijbehorende NAW-gegevens (naam, adres en woonplaats) van de kentekenhouder. Maar ook voor het gebruik van motorrijtuigen met een

buitenlands kenteken door Nederlandse ingezetenen moet worden betaald. Een persoon of rechtspersoon die in Nederland woont of gevestigd is en een in het buitenland geregistreerd motorrijtuig feitelijk meer dan vier weken ter beschikking heeft, is betalingsplichtige in de zin van dit wetsvoorstel. Dit volgt uit artikel 2.2, tweede lid, onderdelen c en d, gelezen in samenhang met artikel 2.4, eerste lid, onderdeel g. Het gaat hier met name om gehuurde of geleaste motorrijtuigen met een buitenlands kenteken. Voor vrachtwagens is een afzonderlijke regeling opgenomen in artikel 1.4.

Om vast te kunnen stellen wanneer de betalingsplicht voor een Nederlands ingezetene met een in het buitenland geregistreerd motorrijtuig begint, moet de ingezetene zich melden bij de Minister van Verkeer en Waterstaat en daarbij de voor de kilometerprijs relevante gegevens verschaffen. Deze melding is noodzakelijk om deze (rechts)persoon op het juiste adres een factuur te kunnen zenden, gebaseerd op de juiste voertuigkenmerken. Artikel 1.3 voorziet in deze meldingsplicht. De in onderdeel b genoemde 'hoedanigheid' van het motorrijtuig behelst het antwoord op de vraag of het een bus, personenauto of bestelauto betreft.

De melding moet altijd plaatsvinden, dus ook als het in het buitenland geregistreerde motorrijtuig korter dan vier weken aan de Nederlands ingezetene feitelijk ter beschikking zal staan. De melding voor een bestelauto, bus of personenauto dient, ingeval de termijn van het voorgenomen gebruik in Nederland korter is dan vier weken, ook die termijn te bevatten. De melding wordt gebruikt voor het besluit om al dan niet een ontheffing te verlenen.

Ingevolge artikel 2.4, onderdeel g, geldt er een ontheffing van de kilometerprijs voor een in het buitenland geregistreerde bestelauto, bus of personenauto die aan een in Nederland woonachtige of gevestigde houder ten hoogste vier weken ter beschikking staat. De melding is in dat geval van belang voor het toezicht op en de handhaving van de bovenbedoelde ontheffing.

De situatie dat een Nederlandse ingezetene een motorrijtuig in het buitenland koopt en daarmee in Nederland wil kunnen rijden, valt niet onder de werking van dit artikel. In dat geval is de betrokkene verplicht dat motorrijtuig in te voeren in Nederland. Artikel 36 van de Wegenverkeerswet 1994 bepaalt als hoofdregel dat aan eigenaars of houders van een motorrijtuig een door de RDW afgegeven kenteken moet zijn opgegeven als zij met dat motorrijtuig gebruik willen maken van de openbare weg in Nederland. Hierop zijn in artikel 37 van die wet wel enkele uitzonderingen geformuleerd om bijvoorbeeld tijdelijk gebruik van de openbare weg door buitenlanders mogelijk te maken, maar die zijn hier niet van toepassing. Er zal dus voor een in het buitenland gekocht motorrijtuig door die Nederlandse ingezetene een Nederlands kenteken bij de RDW moeten worden aangevraagd. Op het moment dat het vanuit het buitenland ingevoerde motorrijtuig is voorzien van een Nederlands kenteken, valt de houder vervolgens gewoon onder de hoofdregel.

Het tweede lid maakt het mogelijk om te eisen dat een identiteitsbewijs, kentekenbewijs of ander officieel document wordt getoond om de identiteit, het houderschap dan wel de voertuigkenmerken vast te kunnen stellen.

Het derde lid voorziet in een ministeriële regeling ter uitwerking van de meldingsplicht en beëindiging van het houderschap als voor het motorrijtuig een nieuwe melding wordt gedaan, bijvoorbeeld door een persoon aan wie het motorrijtuig is verkocht.

Artikel 1.4

Houders van vrachtwagens met een buitenlands kenteken, ongeacht of de houder binnen of buiten Nederland woont of is gevestigd, vallen onder de heffing van de kilometerprijs. Om de (rechts)persoon op het juiste adres een factuur te kunnen zenden, gebaseerd op de juiste voertuigkenmerken, is het noodzakelijk dat hij bepaalde informatie meldt aan de Minister van Verkeer en Waterstaat. Artikel 1.4 regelt de meldingsplicht voor deze houders. De melding dient plaats te vinden voorafgaand aan het rijden met dat motorrijtuig in Nederland (bijvoorbeeld door gebruikmaking van internet) of bij eerste gelegenheid na het passeren van de grens bij speciaal daarvoor ingerichte voorzieningen.

Deze meldingsplicht geldt voor alle buitenlandse vrachtwagens, ook voor die vrachtwagens die een registratievoorziening willen gebruiken. De relevante gegevens moeten immers worden opgenomen in het register buitenlandse kentekens waarvan het inningsbureau vervolgens gebruik maakt om het toepasselijke tarief te bepalen.

In het derde en vierde lid is een regeling opgenomen op grond waarvan kan worden afgeweken van de in het eerste lid neergelegde hoofdregel dat de melding telkens opnieuw gedaan moet worden. Op aanvraag kan de Minister van Verkeer en Waterstaat de houder toestaan de melding eenmalig te doen. Aan die toestemming kunnen voorwaarden en beperkingen worden verbonden. Wordt daar niet meer aan voldaan dan kan de toestemming ook weer worden ingetrokken.

Het vierde lid voorziet, via het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 1.3, tweede en derde lid, in verificatiebevoegdheden van de minister alsmede een ministeriële regeling ter uitwerking van de meldingsplicht en over beëindiging van het houderschap.

Artikel 1.5

Ook de houders van buitenlandse vrachtwagens die niet ingezetene van Nederland zijn, zijn gehouden de kilometerprijs te betalen voor in Nederland afgelegde kilometers. Ze kunnen echter niet worden verplicht een registratievoorziening te laten inbouwen. Het is daarom noodzakelijk aan deze categorie betalingsplichtigen een alternatief systeem aan te bieden. Bij aanvang van het rijden in Nederland en bij het einde daarvan moeten de hier bedoelde houders zorgdragen voor een melding aan de Minister van Verkeer en Waterstaat van bepaalde gegevens om het aantal kilometers te kunnen bepalen, alsmede zekerheid stellen voor de verschuldigde kilometerprijs.

Er is geen sprake van een dubbeling met de meldingsplicht van artikel 1.4. In het derde lid van artikel 1.5 is geregeld dat als er geen toestemming is verleend om de melding van artikel 1.4 eenmalig te doen, er dan steeds bij de melding op grond van artikel 1.5 ook de gegevens, bedoeld in het eerste lid van artikel 1.4, moeten worden gemeld. Op basis van de gegevens uit het register buitenlandse kentekens in combinatie met de gegevens van artikel 1.5 kan aan de houder voor de correcte afstand het juiste tarief in rekening worden gebracht.

De melding voor aanvang van het rijden in Nederland geschiedt bij de eerste daarvoor bestemde voorziening in Nederland. De melding bij het verlaten van Nederland moet gebeuren op de bij ministeriële regeling bepaalde wijze. De meldingen kunnen op verschillende manieren worden gedaan. Er kan gedacht worden aan melding via internet, per sms of per telefoon. Indien melding voor de aanvang van het rijden in Nederland niet mogelijk is gebleken is melding mogelijk bij een alternatieve voorziening. De alternatieve voorzieningen, zoals bijvoorbeeld inboekpalen, zullen bij alle belangrijke grensovergangen worden geplaatst. Dit is een vangnet voor gevallen waarin de melding voor aanvang van het rijden in Nederland niet heeft plaatsgevonden. Een aanvulling van de melding, bijvoorbeeld vanwege een verlenging van de periode van het rijden in Nederland, is op eenvoudige wijze mogelijk zoals via internet, per sms of per telefoon.

Het in artikel 7, vijfde lid, van de Eurovignetrichtlijn opgenomen voorschrift dat ten minste op de belangrijkste knooppunten 24 per dag betaalpunten beschikbaar moeten zijn is niet aan de orde, omdat het slechts van toepassing is op gebruiksrechten in de zin van de Eurovignetrichtlijn.

Artikel 1.7

Dit artikel bevat de opdracht voor de Minister van Verkeer en Waterstaat om een register (ingevolge artikel 1.1 aan te duiden als register buitenlandse kentekens) te houden van de meldingen die zijn gedaan in het kader van artikel 1.3 en artikel 1.4.

Artikel 1.8

De eerste twee leden regelen de bekendmaking van krachtens deze wet vastgestelde beschikkingen aan natuurlijke en rechtspersonen. Het derde lid bevat de aanname dat als de beschikking is toegezonden aan belanghebbende op het adres zoals opgenomen in de in het eerste of tweede lid genoemde adresbestanden, die beschikking altijd aan de belanghebbende bekend is. Deze aanname is van belang om te voorkomen dat later door belanghebbende op grond van de Algemene wet bestuursrecht kan worden tegengeworpen dat de beschikking niet op de vereiste wijze is bekendgemaakt. Het risico van onjuiste vermelding in de basisadministratie persoonsgegevens en het Handelsregister berust bij belanghebbende. Op hem rust immers ingevolge de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens de verplichting om die administratie van actuele gegevens te voorzien.

Op grond van artikel 2:14 Algemene wet bestuursrecht kan, voor zover een burger heeft aangegeven langs elektronische weg voldoende bereikbaar te zijn, de beschikking elektronisch bekend worden gemaakt of de mededeling elektronisch worden gedaan. Als bij bezoek van mijnoverheid.nl akkoord wordt gegaan met de algemene gebruiksvoorwaarden, heeft de belanghebbende tevens aangegeven langs elektronische weg voldoende bereikbaar te zijn.

De openbare vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid en een stille vennootschap worden ingevolge het zesde lid voor de bekendmaking van de facturen gelijkgesteld met een rechtspersoon. De bovenbedoelde vennootschappen kunnen houders zijn van motorrijtuigen. De ondernemingen van de bovenbedoelde vennootschappen moeten op basis van artikel 5 van de Handelsregisterwet 2007 zijn ingeschreven in het Handelsregister.

Artikel 1.9

Dit artikel bevat een regeling voor de bepaling van de woon- en vestigingsplaats die is ontleend aan de Algemene wet inzake rijksbelastingen. De bepaling van de woon- en vestigingsplaats is in de eerste plaats van belang voor de vrijstelling van motorrijtuigen anders dan vrachtwagens met buitenlandse kentekens. De vrijstelling geldt slechts indien de houder niet in Nederland woont of is gevestigd. De bepaling van de woon- en vestigingsplaats is in de tweede plaats van belang voor de bepaling of er een verplichting geldt om het motorrijtuig uit te rusten met een registratievoorziening. Het woonplaatsbegrip is niet gedefinieerd omdat het een beoordeling dient in te houden van de feitelijke omstandigheden die in een concreet geval de woonplaats bepalen. De GBA en het Handelsregister spelen daarbij een belangrijke rol. Artikel 1.9 maakt het echter ook mogelijk om een natuurlijke of rechtspersoon die ten onrechte niet in het GBA of het Handelsregister is ingeschreven toch als woonachtig of gevestigd in Nederland aan te merken.

Artikel 1.10

Dit artikel regelt de advisering door de voor de kilometerprijs relevante organisaties. De organisaties worden bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. De Minister kan ten behoeve van de advisering een gebruikersraad instellen waarin die organisaties zijn vertegenwoordigd.

Hoofdstuk 2: Kilometerprijs, vrijstellingen en ontheffingen

Artikel 2.1

Dit artikel is de kernbepaling van het wetsvoorstel. Hierin is vastgelegd dat een prijs per kilometer is verschuldigd voor het rijden met een motorrijtuig in Nederland. Het rijden met een motorrijtuig is op basis van artikel 1.1 het voortbewegen van een motorrijtuig op twee of meer van zijn wielen. Er is voor een motorrijtuig bijvoorbeeld geen kilometerprijs verschuldigd voor de afstand waarover het op een ander motorrijtuig wordt vervoerd.

Het gaat om alle in Nederland gereden kilometers. Er moet niet alleen voor kilometers op de openbare weg worden betaald, maar bijvoorbeeld ook voor kilometers die op privé-terrein worden afgelegd. Er wordt derhalve geen onderscheid gemaakt tussen het rijden op openbare wegen en op

privéterreinen. Het wetsvoorstel beoogt immers het gebruik van een motorrijtuig te belasten en niet zozeer het gebruik van de weg. Op deze wijze wordt ook rekening gehouden met negatieve effecten voor de leefomgeving die zich niet beperken tot het gebruik op de weg. Bovendien is de afgelegde afstand op privéterreinen voor het overgrote deel van de motorrijtuigen verwaarloosbaar klein is en zijn de daarvoor benodigde technische aanpassingen zeer kostbaar. Het is technisch en praktisch zeer lastig om een registratievoorziening zodanig vorm te geven dat deze een onderscheid kan maken tussen kilometers die zijn afgelegd op de openbare weg en afgelegde kilometers op privé-terrein.

De kilometerprijs geldt in beginsel voor alle motorrijtuigen. Voor uitzonderingen op deze hoofdregel wordt hier kortheidshalve verwezen naar de toelichting op de artikelen 2.3 en 2.4 (respectievelijk vrijstellingen en ontheffingen).

In het tweede lid is vervolgens tot uitdrukking gebracht dat de kilometerprijs uit twee componenten opgebouwd is. Voor elke met het motorrijtuig afgelegde kilometer is in ieder geval een basistarief verschuldigd. Dit basistarief kan onder bepaalde omstandigheden worden verhoogd met een spitstarief. Hierop wordt nader ingegaan bij de toelichting op de artikelen 3.7 tot en met 3.10.

De netto-opbrengst van de kilometerprijs komt overeen met de geïnde opbrengsten, verminderd met de uitgaven voor de heffing en inning van de kilometerprijs en het toezicht op de naleving en de handhaving van de Wet kilometerprijs.

Artikel 2.2

De houder van het motorrijtuig is de betalingsplichtige. Uit het eerste lid van dit artikel vloeit verder voort dat het hier een subjectieve betalingsplicht betreft: de houder betaalt alleen voor de kilometers die zijn geregistreerd in de periode dat hij daadwerkelijk houder van het motorrijtuig is. In het artikel is vervolgens aangeduid wie er als houder wordt aangemerkt. Het gaat daarbij primair om diegenen die in het kentekenregister of in het register buitenlandse kentekens (zie ook de toelichting op de artikelen 1.3, 1.4 en 1.7) als houder van een motorrijtuig zijn geregistreerd.

De Wet kilometerprijs regelt diefstal niet afzonderlijk omdat de algemene regeling voor diefstal van motorrijtuigen hierin reeds voorziet. Bij diefstal van een voertuig heeft de politie de bevoegdheid om een 'gestolen-signaal' te melden bij de RDW die het plaatst in het kentekenregister van de RDW. Na de registratie van de vermissing bij de RDW staat het kentekenbewijs niet meer tenaamgesteld. Consequentie is dat er dus ook geen sprake meer is van houderschap in de zin van artikel 2.2 van de wet. Vanaf het moment dat het signaal is geplaatst, is de houder voor de duur van de diefstal niet meer aansprakelijk voor de voertuiggebonden verplichtingen (Wettelijke Aansprakelijkheid Motorrijtuigen, APK en kilometerprijs). Op het moment dat het voertuig wordt teruggevonden, volgt verwijdering van 'gestolen-signaal'.

Als er voor het motorrijtuig geen Nederlands of buitenlands kenteken is opgegeven, wordt degene die het motorrijtuig feitelijk ter beschikking heeft als houder aangemerkt.

Ingeval een in het buitenland geregistreerd motorrijtuig in Nederland feitelijk aan een persoon ter beschikking staat, terwijl deze niet in het register buitenlandse kentekens is opgenomen, wordt degene die het motorrijtuig feitelijk ter beschikking heeft als houder aangemerkt. In deze gevallen is de constatering dat iemand met een motorrijtuig rijdt, al voldoende voor de vaststelling dat die persoon het motorrijtuig feitelijk ter beschikking heeft.

Als de houder zijn motorrijtuig uitleent aan iemand anders, komen de gedurende deze uitleenperiode geregistreerde kilometers voor rekening van de houder. Uiteraard bestaat de mogelijkheid dat de houder deze geregistreerde kilometers vergoed krijgt van degene aan wie hij zijn motorrijtuig heeft uitgeleend. Dit is echter een afspraak die onderling wordt gemaakt en die niet rechtstreeks voortvloeit uit het wetsvoorstel.

In het derde lid is neergelegd dat het houderschap op het begin van de dag (0.00 uur) aanvangt. Dit betekent dat bij wisseling van houderschap de nieuwe houder betalingsplichtig is voor alle kilometers op die dag.

In het vijfde lid is voor het houderschap een afwijkende regeling opgenomen. Het is op basis van dit lid mogelijk om een persoon die een motorrijtuig op basis van huur- of leaseovereenkomst feitelijk en niet geheel voorbijgaand ter beschikking heeft, aan te merken als houder van het voertuig. Dit kan slechts op gezamenlijk verzoek van die persoon en de kentekenhouder. De uitdrukking "niet geheel voorbijgaand" houdt in, dat het aanmerken van een ander dan de kentekenhouder als betalingsplichtige niet kan geschieden als die ander het motorrijtuig slechts gedurende enkele uren of enkele dagen ter beschikking heeft. De bovenbedoelde regeling zal vooral door leasemaatschappijen worden toegepast. Bij ministeriële regeling zullen nadere regels worden gesteld, onder meer om oneigenlijk gebruik van de regeling te voorkomen.

Het vijfde lid heeft geen betrekking op het geval er gebruik wordt gemaakt van het zogenaamde het zogeheten RTL-bestand (Registratie Tenaamstelling Leasemaatschappijen). De RTL is een hulpregistratie voor de tenaamstelling van lease-auto's. RTL stelt leasemaatschappijen in staat voertuigen in het kentekenregister van de RDW op naam van de lessee of zijn of haar berijders te registreren, terwijl de leasemaatschappij een aantal kentekenhouderverplichtingen die normaal onderdeel van de lease-overeenkomst zijn zoals betaling van de verschuldigde kilometerprijs op zich kan nemen. Het inningsbureau zendt de facturen aan de betrokken leasemaatschappij. De lessee blijft de betalingsplichtige houder.

Artikelen 2.3 en 2.4

In artikel 2.3 is voor bepaalde categorieën motorrijtuigen een vrijstelling van de betalingsplicht opgenomen. Met het oog op de beperking van administratieve lasten is, waar mogelijk, gekozen voor een vrijstelling in plaats van een ontheffing. De vrijstellingen gelden van rechtswege, dus zonder dat daarvoor een beschikking van de Minister van Verkeer en Waterstaat nodig is, zoals in het geval van een ontheffing. Het recht op vrijstelling moet rechtstreeks uit het kentekenregister of het register buitenlandse kentekens kunnen worden afgeleid. Indien bijvoorbeeld een motorrijtuig in het kentekenregister te boek staat als een motorfiets, is de houder automatisch vrijgesteld van de betalingsplicht. De mogelijkheden tot vrijstelling of ontheffing gelden niet alleen voor in Nederland geregistreerde motorrijtuigen, maar waar relevant ook voor in het buitenland geregistreerde motorrijtuigen.

Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere voorwaarden gesteld aan de vrijstellingsvereisten. Op het moment dat een motorrijtuig niet langer voldoet aan deze voorwaarden, komt de vrijstelling van rechtswege te vervallen.

Voor een nadere toelichting op de beleidsmatige achtergronden van de gemaakte keuzes wordt hier korthedshalve verwezen naar paragraaf 3.2 van het algemene deel van deze memorie.

Vrijstelling voor motorrijtuigen zonder kenteken

Motorrijtuigen die geen kenteken hoeven te hebben, zijn vrijgesteld voor de kilometerprijs. Voor de inning en handhaving is het immers noodzakelijk dat motorrijtuigen kunnen worden herkend aan de hand van een kenteken zoals opgenomen in het kentekenregister van de RDW of het register voor buitenlandse kentekens. Dit betekent dat de landbouw- en bosbouwtrekkers, gehandicaptenvoertuigen en motorrijtuigen met een beperkte snelheid noodzakelijkerwijs zijn vrijgesteld.

Vrijstelling voor motorrijtuigen met een bijzonder kenteken

Het betreft hier de vrijstelling van bijvoorbeeld motorrijtuigen van het Koninklijk Huis (met een AA-kenteken), van buitenlandse diplomaten (met een CD-kenteken), van hen die behoren tot het Internationale Gerechtshof of een andere door de Minister van Buitenlandse Zaken aangewezen internationale organisatie (met een CDJ-kenteken).

Vrijstelling voor bromfietsen, motorfietsen en snorfietsen

Motorfietsen blijven buiten de heffing van de kilometerprijs. Naar de huidige stand van de techniek is het niet mogelijk motorfietsen uit te rusten met een standaard registratievoorziening. Bovendien zijn de kosten voor een alternatieve registratievoorziening, specifiek voor motorfietsen, te hoog (zie ook paragraaf 3.2.2). Het wetsvoorstel beoogt overigens niet de belasting voor motorfietsen af te schaffen; de MRB en de tarieven van de BPM voor motorfietsen blijven gehandhaafd.

Motorrijtuigen die zijn uitgerust met meer dan twee wielen maar die uit hoofde van hun bouw overeenkomst vertonen met een motorfiets, kunnen niet automatisch worden vrijgesteld maar komen wel in aanmerking voor een ontheffing.

Ook bromfietsen en snorfietsen blijven buiten de heffing van de kilometerprijs. Er wordt voor bromfietsen en snorfietsen op dit moment ook geen BPM en MRB betaald.

Voorlopige vrijstelling voor buitenlands gekentekende personenauto's, bestelauto's en bussen

In aanvulling op de reeds genoemde vrijstellingen is ervoor gekozen om ook de in het buitenland geregistreerde personenauto's, bestelauto's en bussen, waarvan de houder niet in Nederland woont of is gevestigd, voorlopig vrij te stellen van het betalen van de kilometerprijs. De reden hiervoor is het dat het juridisch thans niet mogelijk is om voor de bovenbedoelde motorrijtuigen een registratievoorziening te eisen. Paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze toelichting bevat een nadere toelichting op dit punt. Momenteel worden de mogelijkheden van alternatieve systemen voor de deelname aan de kilometerprijs onderzocht (bijvoorbeeld het wegenvignet). Zodra deelname via een dergelijk systeem mogelijk wordt, komt deze vrijstelling te vervallen. Buitenlandse vrachtwagens vallen niet onder deze vrijstelling en nemen direct deel aan de kilometerprijs.

Ook motorrijtuigen die voor 1 januari 1987 voor het eerst in gebruik genomen zijn, zijn vrijgesteld.

Naast de vrijstelling van categorieën motorrijtuigen is in artikel 2.4 ook een aantal ontheffingsmogelijkheden opgenomen voor het gebruik van bepaalde motorrijtuigen. De houders van motorrijtuigen met een ontheffing betalen geen kilometerprijs. De ontheffing moet door de houder bij de RDW worden aangevraagd. Zo'n ontheffingsprocedure is nodig omdat uit het kentekenregister en het register buitenlandse kentekens (de primaire informatiebronnen) niet rechtstreeks kan worden afgeleid of er bijvoorbeeld sprake is van een ambulance, een brandweerauto, een politieauto of een lijkwagen. Met uitzondering van benaming wijkt deze systematiek niet af van de huidige wettelijke regeling voor de motorrijtuigenbelasting.

Bij ministeriële regeling worden voorwaarden gesteld aan de mogelijkheid om voor een ontheffing in aanmerking te komen. Krachtens het tweede lid van dit artikel trekt de RDW de ontheffing in als het motorrijtuig niet langer voldoet aan die voorwaarden of beperkingen.

Ontheffing voor motorrijtuigen met een sociale functie of met een veiligheidsfunctie

Politieauto's en brandweerwagens nemen, gezien hun veiligheidsfunctie, niet deel aan de kilometerprijs. Dit geldt ook voor als zodanig herkenbare defensiemotorrijtuigen. De houders van ambulances, dierenambulances en lijkwagens kunnen op grond van de sociale functie van die motorrijtuigen een ontheffing aanvragen.

Ontheffing voor tijdelijk gebruik van buitenlands gekentekende motorrijtuigen door in Nederland wonende of gevestigde houders

Een motorrijtuig anders dan een vrachtwagen, dat in het buitenland geregistreerd staat, en in Nederland maximaal vier weken feitelijk ter beschikking staat aan een houder die in Nederland woont of is gevestigd, komt in aanmerking voor een ontheffing. Deze ontheffingsmogelijkheid komt overeen met de regeling voor de BPM met uitzondering van de termijn (bij de BPM geldt een termijn van maximaal twee weken). Een dergelijke ontheffingsmogelijkheid is noodzakelijk omdat het niet wenselijk is dat een in Nederland woonachtige persoon of gevestigd bedrijf die respectievelijk dat slechts voor een korte periode gebruik maakt van een motorrijtuig met een buitenlands kenteken, direct in het systeem van de kilometerprijs moet gaan meedraaien en een registratievoorziening moet inbouwen. Wel dient in dergelijke gevallen de aanvang van het gebruik vastgelegd te worden door het doen van een melding.

Voor motorrijtuigen die langer dan vier weken ter beschikking staan aan een in Nederland wonende houder dient de kilometerprijs te worden betaald. Dat gebeurt op dezelfde wijze als voor overige (Nederlandse) motorrijtuigen die onder de kilometerprijs vallen.

Ontheffing voor motorrijtuigen gelijkend op motorfiets

Motorrijtuigen die uit hoofde van hun bouw overeenkomst vertonen met een motorfiets, maar uitgerust zijn met meer dan twee wielen, nemen, net als motorfietsen, niet deel aan de kilometerprijs. Omdat uit het kentekenregister en het register buitenlandse kentekens niet in alle gevallen eenduidig afgeleid kan worden of het motorrijtuig ook daadwerkelijk tot deze categorie behoort, dient een ontheffing aangevraagd te worden.

Ontheffing voor motorrijtuigen die om financiële of technische redenen bezwaarlijk met een registratievoorziening kunnen worden uitgerust

Het kan voorkomen dat er financiële of technische redenen zijn waardoor het bezwaarlijk is een motorrijtuig met een registratievoorziening uit te rusten. Zo zijn er gevallen denkbaar dat het niet mogelijk is om de registratievoorziening – bijvoorbeeld gelet op de energiebehoefte - aan te sluiten op het systeem van het motorrijtuig. Bij ministeriële regeling zal worden uitgewerkt wanneer dit aan de orde is. In deze gevallen wordt een ontheffing van deelname aan de kilometerprijs verleend.

Ontheffing vanwege beleidsmatige redenen

Zoals in paragraaf 3.2.2 reeds is gemeld, kan ook aan taxi's en bussen voor het openbaar vervoer (OV-bussen) een ontheffing van de kilometerprijs worden verleend. Taxi's zijn reeds vrijgesteld voor de MRB omdat zij zijn te beschouwen als verlengd openbaar vervoer. OV-bussen hebben recht op een ontheffing omdat het openbaar vervoer een van de alternatieven biedt voor het gebruik van het eigen motorrijtuig.

Hoofdstuk 3: Tarieven

Artikel 3.1

In het eerste lid van dit artikel is bepaald dat het tarief wordt vastgesteld op basis van de voertuigkenmerken van het motorrijtuig zoals deze op het einde van de dag in het kentekenregister of het register buitenlandse kentekens zijn opgenomen. Concreet betekent dit dat als bijvoorbeeld het tijdvak aanvangt op 1 februari en loopt tot 1 maart, en op 16 februari het kentekenregister wordt aangepast omdat er melding is gedaan van het feit dat bij een motorrijtuig dat op benzine rijdt, inmiddels een LPG-tank is ingebouwd, er voor dat motorrijtuig over de maand februari tegen twee basistarieven afgerekend wordt. De kilometers over de periode van 1 februari tot en met 15 februari worden afgerekend tegen het tarief gebaseerd op de brandstof benzine. De kilometers over de periode van 16 februari tot en met 28 februari worden afgerekend tegen het basistarief voor de brandstof LPG.

De wijziging worden in aanmerking genomen met ingang van de dag waarop de wijziging in het kentekenregister dan wel het register buitenlandse kentekens is aangebracht.

Als de verandering van het motorrijtuig niet tijdig (binnen één week) wordt gemeld aan de daartoe door de minister aangewezen instantie, dan wordt voor de bepaling van het toepasbaar basistarief het tijdstip van de daadwerkelijke wijziging van het voertuig genomen. Hier zit ook een samenhang met artikel 5.4, waarin een fictie van 12 aaneensluitende tijdvakken wordt geïntroduceerd, behoudens tegenbewijs van latere daadwerkelijke verandering.

Het tweede en derde lid van dit artikel voorzien in een alternatieve bepaling van de uitstoot van koolstofdioxide (hierna: CO₂) van motorrijtuigen indien die niet in het kentekenregister en het register buitenlandse kentekens is opgenomen dan wel op een bij ministeriële regeling bepaalde wijze is aangetoond. Er zijn motorrijtuigen waarvan bij de geharmoniseerde Europese typegoedkeuring geen meting van de CO₂-uitstoot heeft plaatsgevonden of waarvoor nog geen dergelijke typegoedkeuring beschikbaar was. Het betreft hier:

- a. personenauto's waarvan het type vóór 1 januari 2001 voor het eerst is verkocht;
 - b. personenauto's die na 1 januari 2001 parallel zijn geïmporteerd en waarbij voor het type geen CO₂-uitstoot op basis van Europese typegoedkeuring beschikbaar is, en
 - c. bestelauto's (lichte bedrijfsauto's) zonder geharmoniseerde Europese typegoedkeuring.
- Naar verwachting zal vanaf eind 2011 de CO₂ uitstoot voor nieuwe bestelauto's bekend zijn.

De genoemde ministeriële regeling zal er in voorzien dat de CO₂-uitstootwaarde voor deze auto's kan worden aangetoond via individuele goedkeuring door de Dienst Wegverkeer, een testrapport van een individuele keuring door bijvoorbeeld TNO, het certificaat van overeenstemming of een andere goedkeuring waarin die waarde is vastgelegd, mits het brandstofverbruik is gemeten volgens de desbetreffende reglementen van de ECE. Hiermee wordt aangesloten bij het BPM-regime.

Indien de CO₂-uitstootwaarde op geen van bovenstaande wijzen kan worden aangetoond, is de alternatieve bepaling van die waarde van toepassing. Die geschiedt op basis van de ledige massa van het motorrijtuig, de brandstofsoort en het bouwjaar van het motorrijtuig zoals die in het kentekenregister of het register buitenlandse kentekens zijn opgenomen. Er geldt ingevolge het vierde lid per bouwjaar een bouwjaarfactor die bij ministeriële regeling wordt vastgesteld. De relatie tussen de ledige massa en CO₂-uitstoot is op basis van de gegevens in 2008 vastgesteld. De uitstoot per kg ledige massa is in de loop van de tijd afgenomen. De bouwjaarfactor voor het bouwjaar 2008 is één en wordt voor andere bouwjaren bij ministeriële regeling vastgesteld.

Het zesde lid bepaalt dat, onder bepaalde voorwaarden, het gewicht van bepaalde installaties niet wordt meegerekend bij het vaststellen van de lege massa van een motorrijtuig. Het gaat, kort gezegd, om het gewicht van de installatie voor het verplaatsen of vastzetten van een rolstoel enerzijds en het gewicht van elektromotoren en bijbehorende accu's anderzijds. Dit gebeurt niet automatisch, de houder moet dit bij de RDW aanvragen. De voorwaarden waaraan moet worden voldaan om hiervoor in aanmerking te komen, zullen bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Deze regeling geldt voor de alternatieve bepaling van de CO₂-uitstoot en voor de bijzondere regeling voor de bestelauto's van gehandicapten.

Het zevende lid bevat een regeling voor motorrijtuigen met een naderhand ingebouwde installatie die leidt tot een vermindering van de CO₂-uitstoot, zoals een (retrofit) CNG-installatie of een LPG-installatie. Een CNG-installatie maakt het motorrijtuig geschikt om op aardgas te rijden. CNG is aardgas dat na compressie geschikt is voor de aanwending in motorrijtuigen. De CO₂-uitstoot van de bovenbedoelde motorrijtuigen in het kentekenregister of het register buitenlandse kentekens is gebaseerd op de waarden van de Europese typegoedkeuring en houdt derhalve geen rekening met de naderhand ingebouwde installatie. Ook de formules voor de alternatieve bepaling van de CO₂-uitstoot houden hier geen rekening mee. Er wordt uitgegaan van een verminderde CO₂-uitstoot op bij ministeriële regeling bepaalde wijze, zodat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de daadwerkelijke opgetreden vermindering van de uitstoot.

In verband met de soms zeer grillige landsgrenzen met België en Duitsland, zoals bijvoorbeeld bij Baarle-Hertog of langs de grens tussen Limburg en Duitsland op een aantal plekken het geval is, is verder in dit artikel in het achtste lid een bepaling opgenomen op grond waarvan de Minister delen van die grensgebieden kan aanwijzen waar een nultarief geldt. Daarmee wordt voorkomen dat er abusievelijk (weliswaar zeer geringe) in het buitenland afgelegde afstanden in rekening worden gebracht.

Artikel 3.2

Dit artikel bevat de formule voor de vaststelling van het basistarief voor personenauto's en bestelauto's. Het basistarief is op basis van het eerste lid van dit artikel afhankelijk van de CO₂-uitstoot in grammen per kilometer. Het betreft hier de CO₂-uitstoot per kilometer zoals dat in het kentekenregister of het register buitenlandse kentekens is opgenomen dan wel zoals dat op

basis van artikel 3.1, tweede of derde lid, op basis van het ledig gewicht, brandstofsoort en het bouwjaar is bepaald. Op basis van het vijfde lid van artikel 3.1 geldt een CO₂-uitstoot van 80 g per kilometer of minder als een CO₂-uitstoot van 80 g per kilometer. Het basistarief bedraagt minimaal 0,4 cent per kilometer.

Het basistarief bij een CO₂-uitstoot van 159,5 is bijvoorbeeld:

$$0,00013775 * ((159,5 - 110) * 95) + 0,00296394 * (-186,212 + 159,5 * 3,139) + 0,12269149 = 1,70249699$$

Op grond van artikel 3.1, negende lid, wordt het tarief afgerond op 1,7 cent per kilometer.

Er geldt voor personenauto's en bestelauto's met een dieselmotor of een LPG-installatie een hoger basistarief per kilometer vanwege de brandstoftoeslag.

Het basistarief voor een personenauto met een dieselmotor en een CO₂-uitstoot van 159,5 is bijvoorbeeld:

$$1,70249699 + (0,014 * 159,5 + 1,5191) * 0,44655927 = 3,37803202846.$$

Op grond van artikel 3.1, negende lid, wordt het tarief afgerond op 3,4 cent per kilometer.

Er geldt voor personenauto's en bestelauto's particulieren met een dieselmotor en een uitstoot aan fijnstof van meer dan 5 milligram, ingevolge het vijfde lid een opslag van 2,5 eurocent per kilometer op de brandstoftoeslag. Het betreft hier de uitstoot van fijnstof zoals dat in het kentekenregister of het register buitenlandse kentekens is opgenomen. Het betreft hier behoudens uitzonderingen motorrijtuigen met een dieselmotor zonder een reeds bij de productie van het motorrijtuig aangebrachte roetfilter.

Er geldt op basis van het zevende lid voor personenauto's en bestelauto's met een LPG-installatie van G3 of schoner een vermindering van de brandstoftoeslag.

In het achtste lid is geregeld dat de op basis van artikel 3.1 bepaalde CO₂-uitstoot wordt afgerond op het dichtstbijzijnde tiental grammen per kilometer en vervolgens verminderd met een halve gram per kilometer. Een geregistreerde CO₂-uitstoot van 156 g per kilometer, wordt bijvoorbeeld afgerond op 159,5 (namelijk het dichtstbijzijnde tiental minus een half). Voor deze afronding is gekozen om de tarieven overzichtelijk te kunnen presenteren per CO₂-klasse (bijvoorbeeld van 155 tot en met 164 g per kilometer).

Artikel 3.3

Dit artikel bevat de formule voor de bepaling van de gereduceerde tarieven, gebaseerd op de ledige massa, voor bestelauto's van gehandicapten en voor ondernemers. De ledige massa van de bestelauto of personenauto is in het kentekenregister dan wel in het register buitenlandse kentekens opgenomen. De ledige massa wordt ingevolge het tiende lid van dit artikel minimaal op 750 kg gesteld.

De bijzondere tarieven voor zogenaamde grijze kentekens gelden ingevolge het vijfde lid van dit artikel overeenkomstig een eerdere aanpassing van de Wet MRB 1994 en de Wet BPM 1992, alleen voor bestelauto's van ondernemers in de zin van de Wet op omzetbelasting 1968. De Minister van Verkeer en Waterstaat beoordeelt niet zelf het ondernemerschap voor de omzetbelasting maar volgt het oordeel van de bevoegde belastinginspecteur. Verzoek tot toepassing van deze bijzondere tarieven geschiedt door de houder.

De bijzondere behandeling van bestelauto's van gehandicapten en van ondernemers is niet gebaseerd op het beperkte aantal kilometers dat ondernemers met die bestelauto's rijden. Er is derhalve geen aanleiding om aan die bijzondere behandeling een eind te maken in het kader van de systeemomslag naar betalen per kilometer. Het lagere vaste tarief wordt daarom

vertaald naar een lager kilometertarief. Beoogd is dat de categorie bestelauto's waarvoor een beroep op een lager basistarief kan worden gedaan, exact gelijk blijft.

Artikel 3.4

Dit artikel bevat formules voor de bepaling van de basistarieven van vrachtwagens, gebaseerd op de toegestane maximummassa en de eurocategorie van de vrachtwagen.

De bovenbedoelde basistarieven zijn van toepassing op alle vrachtwagens, of deze nu uit het binnenland of het buitenland komen. Bij de bepaling van de hoogte van deze tarieven is er rekening mee gehouden dat niet langer een Eurovignet vereist is, maar ook dat er verplichte minimumtarieven aan motorrijtuigenbelasting blijven gelden voor vrachtwagens met een gewicht van 12 ton en meer (artikel 6, eerste lid, van Eurovignetrichtlijn).

Zoals in paragraaf 4.5 al is gemeld, is er om redenen van kosten, eenvoud en uitlegbaarheid bij de tariefstelling voor gekozen om geen dynamische parameters in het systeem te betrekken. Anders gesteld: de hoogte van het verschuldigde tarief kan niet afhankelijk gesteld worden van handelingen van de houder van het voertuig c.q. de bestuurder, voor, tijdens of na de reis.

Het tarief voor een vrachtwagen is afhankelijk van de toegestane maximummassa van dat motorrijtuig. De toegestane maximummassa wordt net zo als thans bij de motorrijtuigenbelasting het geval is, op basis van het tweede en derde lid van dit artikel forfaitair op minimaal 12.000 kg en maximaal op 40.000 kg gesteld.

Het vierde lid bevat een toeslag op het basistarief per kilometer voor vrachtwagens met relatieve hoge emissiegrenswaarden en een korting op het basistarief per kilometer voor vrachtwagens met lage emissiegrenswaarden. Er wordt voor wat betreft de emissiegrenswaarden ingevolge het zesde lid aangesloten bij de categorieën van de Eurovignetrichtlijn. Indien in het kentekenregister of het register buitenlandse kentekens geen categorie is vermeld, vindt ingevolge het vijfde lid toepassing plaats van de duurste categorie. Het betreft hier een zogenaamde dynamische verwijzing naar bijlage 0 van die richtlijn. Op basis van het zevende lid hebben wijzigingen van die bijlage geen terugwerkende kracht maar gelden ze met ingang van de dag waarop implementatie van de betrokken wijzigingsrichtlijn moet hebben plaatsgevonden.

Artikel 3.5

Deze bepaling bevat de formules om het basistarief voor bussen te berekenen. Het basistarief is gebaseerd op de ledige massa van de bus. De ledige massa van de bus wordt net zo als thans bij de motorrijtuigenbelasting het geval is op basis van het tweede en derde lid forfaitair op minimaal 1.000 kg en maximaal op 20.000 kg vastgesteld. Ingevolge artikel 2.4 komen bussen die hoofdzakelijk voor openbaar vervoer worden gebruikt, in aanmerking voor een ontheffing.

Artikel 3.6

Het basistarief voor de kilometerprijs is gedifferentieerd naar voertuigkenmerken. Deze voertuigkenmerken zijn opgenomen in het kentekenregister of het register buitenlandse kentekens. De registers bevatten daarmee informatie die nodig is om de juiste heffing te kunnen opleggen. Daarom moeten veranderingen aan het motorrijtuig die leiden tot een ander basistarief worden gemeld. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een wijziging van de ledige massa of de installatie van een LPG-tank.

De houder van het motorrijtuig dient de bovenbedoelde melding binnen één week na de verandering van dat motorrijtuig, te doen bij de RDW of bij de Minister van Verkeer en Waterstaat indien het een buitenlands gekentekend motorrijtuig betreft. Het derde lid van dit artikel biedt de mogelijkheid om de meldingsplicht bij verandering van het motorrijtuig bij de houder weg te halen en toe te delen aan door de Minister van Verkeer en Waterstaat aangewezen instanties. Bijvoorbeeld in het geval van de inbouw van een LPG-station zou op grond van dit lid de melding van de wijziging bij het erkende inbouwstation kunnen worden neergelegd.

Vrijstellingen en ontheffingen gelden alleen als aan de gestelde eisen wordt voldaan. Als de uitvoering of het gebruik van een motorrijtuig wijzigt, kan de grondslag voor een vrijstelling of ontheffing wegvallen. Dat is bijvoorbeeld aan de orde als een bus niet langer hoofdzakelijk voor openbaar vervoer wordt gebruikt, of als een motorrijtuig niet langer wordt gebruikt voor het vervoer van zieken en gewonden. In artikel 3.6 is, voor het geval er zich dergelijke wijzigingen voordoen, een meldingsplicht voor de houder opgenomen. De houder moet van een wijziging die tot gevolg heeft dat niet langer recht bestaat op de vrijstelling of ontheffing, binnen één week melding doen aan de Dienst Wegverkeer. Op basis van deze melding wordt het bestand van vrijstellingen en ontheffingen aangepast. Als niet langer wordt voldaan aan de voorwaarden en beperkingen voor een ontheffing, wordt die ontheffing op grond van artikel 2.4, tweede lid, ingetrokken.

De gereduceerde voor bestelauto's van gehandicapten en ondernemers gelden slechts onder voorwaarden en beperkingen respectievelijk voorwaarden. De houder van een motorrijtuig moet indien het motorrijtuig of het gebruik van het motorrijtuig niet meer voldoet aan de geldende voorwaarden en beperkingen voor het gereduceerde tarief binnen één week van dat feit melding doen aan de Dienst Wegverkeer.

Artikel 3.7

Deze bepaling legt het verschuldigd zijn van het spitstarief per kilometer vast. In deze bepaling wordt vervolgens verwezen naar de artikelen 3.8 en 3.9, op grond waarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de weggedeelten, en de hoogte van het spitstarief gedurende de daarvoor aangewezen perioden worden uitgewerkt.

Artikel 3.8

Het eerste lid bevat de juridische vormen die worden gebruikt voor de vaststelling van het spitstarief: een algemene maatregel van bestuur of een krachtens die maatregel vast te stellen ministeriële regeling. Hierin worden allereerst de weggedeelten vastgesteld waarop het spitstarief van toepassing is en de perioden gedurende welke het spitstarief van toepassing is. Op grond van artikel 3.9 wordt bij of krachtens die algemene maatregel van bestuur ook de hoogte van het spitstarief, vastgesteld. Wijziging van plaatsen waar het spitstarief geldt, de tijdstippen waarop dit tarief geldt of de hoogte van het tarief kan geschieden door het genomen besluit aan te passen. In dat geval is de voorbereidingsprocedure die is omschreven in artikel 3.10 ook van toepassing. Zie verder artikelen 3.9 en 3.10.

Het tweede lid bevat voorwaarden voor aanwijzing van een weggedeelte voor het spitstarief. Het moet gaan om een weggedeelte met structurele of te verwachten structurele congestie dan wel om een weggedeelte dat gelegen is in de nabije omgeving van een weggedeelte met structurele of te verwachten structurele congestie. De bereikbaarheid moet door het vaststellen van het spitstarief ook daadwerkelijk verbeteren. Dit maakt het noodzakelijk de gevolgen van een in te voeren spitstarief van tevoren te onderzoeken. Daarbij dient op grond van het vierde lid te worden onderzocht wat de te verwachten effecten zijn van de aanwijzing van dat weggedeelte op de intensiteit van het verkeer op de wegen in de directe omgeving daarvan. Uitkomst van dit onderzoek kan ertoe leiden dat het weggedeelte waarvoor het spitstarief wordt vastgesteld groter wordt of dat er wordt afgezien van het vaststellen van een spitstarief. Wat wordt verstaan onder structurele congestie wordt nader uitgewerkt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Hierbij zullen bij ministeriële regeling ook te hanteren rekenvoorschriften worden vastgesteld. Zie ook paragraaf 5.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

In het derde lid is voorzien in de mogelijkheid om periodes zonder structurele of te verwachten structurele congestie aan te wijzen voor het spitstarief, mits die aansluiten op periodes met (te verwachten) structurele congestie. Het kan hierbij gaan om zowel spitstarieven als zogenaamde schoudertarieven (lagere spitstarieven).

In het zesde lid wordt de Minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid gegeven om ten aanzien van een weggedeelte waarop op basis van een algemene maatregel van bestuur een spitstarief van toepassing is, dit spitstarief buiten toepassing te stellen wanneer geen sprake meer is van structurele of te verwachten structurele congestie, bijvoorbeeld door een capaciteitsuitbreiding op de weg of elders in het netwerk, economische invloeden of uitbreiding van het OV. Veelal zal wijziging van aangewezen weggedeelten bij algemene maatregel van bestuur geschieden. De zelfstandige bevoegdheid voor de Minister van Verkeer en Waterstaat is daarop een aanvulling, om zo nodig ook sneller te kunnen reageren op situaties waarin de noodzaak voor spitstarief komt te vervallen dan door wijziging van een amvb. Nu niet wordt beoogd de mogelijkheid af te sluiten om een spitstarief ook te kunnen laten vervallen bij amvb, is gekozen voor een bevoegdheid en niet voor een plicht. Aan de bevoegdheid ligt voorts het principe ten grondslag, dat de (mogelijke) aanwezigheid van een spitstarief geen contra-indicatie oplevert voor een bouwoplossing van een knelput, en derhalve onverlet laat dat bijvoorbeeld in het kader van een project voor een bouwoplossing kan worden gekozen. Het spitstarief is immers voor bouwen niet een randvoorwaarde of alternatief, ook niet als op grond van de algemene maatregel van bestuur het spitstarief op een aan te passen weggedeelte nog van toepassing is. Voor het 'uit zetten' van de spitstarieven dient structurele of te verwachten structurele congestie afwezig te zijn op de weggedeelten waarop dat voorheen juist aanwezig was (de weggedeelten die ingevolge het tweede lid, onderdeel a, zijn aangewezen). Bij het buiten toepassing stellen van het spitstarief op die weggedeelten worden tevens de spitstarieven 'uitgezet' op de – ter voorkoming van sluipverkeer aangewezen - nabijgelegen weggedeelten (de weggedeelten bedoeld in onderdeel b van het tweede lid).

Artikel 3.9

Het spitstarief kan op grond van het tweede lid op verschillende plaatsen een verschillende hoogte hebben of op verschillende tijdstippen gelden. Hierbij kan het zowel gaan om bepaalde uren op een dag als om bepaalde blokken in een jaar. Bijvoorbeeld wel door de week en niet in het weekeinde, of niet tijdens de zomervakantie. Bij aanvang is het de bedoeling uit te gaan van uniforme tarieven en tijdvakken. Na verloop van tijd, wanneer de weggebruikers gewend zijn geraakt aan het nieuwe systeem, is meer differentiatie naar tijd en plaats mogelijk. Daarnaast kan een spitstarief per rijrichting worden ingesteld.

Artikel 3.10

Deze bepaling regelt de procedure voor de vaststelling of wijziging van de algemene maatregel van bestuur waarbij het gebied waar het spitstarief geldt wordt vastgesteld. Net als in de Planwet verkeer- en vervoer is hierbij een expliciete betrokkenheid opgenomen voor decentrale overheden. Indien het spitstarief geldt voor weggedeelten die niet in beheer zijn van het Rijk, moet vooraf overleg worden gevoerd met de desbetreffende wegbeheerders.

Ten slotte is in het derde lid de uitgebreide voorbereidingsprocedure, zoals die is vastgelegd in de Awb, van toepassing verklaard. Hierdoor moet het ontwerp voor de algemene maatregel van bestuur ter visie worden gelegd en kunnen gedurende zes weken zienswijzen kenbaar worden gemaakt. Het naar voren brengen van zienswijzen is evenwel niet beperkt tot belanghebbenden, maar staat open voor een ieder. De groep potentiële insprekers bestaat uit onder meer weggebruikers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De eerste categorie is echter niet eenvoudig als belanghebbende aan te merken. Weggebruikers missen in beginsel het individualiseerbare belang ten opzichte van andere potentiële belanghebbenden (vgl. ABRvS 3 mei 2004, 200402143/2). Om deze categorie toch bij de voorbereiding te betrekken, wordt een ieder de mogelijkheid geboden tot het naar voren brengen van zienswijzen.

Artikel 3.11

Dit artikel regelt de indexatie van het basistarief van de kilometerprijs. Er is voor gekozen om de exacte prijsindexreeks aan te wijzen bij ministeriële regeling, teneinde snel op verandering van reeksen bij het Centraal Bureau voor de Statistiek te kunnen reageren. Het spitstarief kent

geen indexatie op wetsniveau, omdat dit tarief relatief eenvoudig kan worden aangepast, nu het in concreto vastgesteld zal worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Hoofdstuk 4: Verschuldigheid, registratievoorziening, dienstverleners en bescherming persoonsgegevens

Artikel 4.1

Dit artikel regelt het tijdstip waarop de verschuldigheid van de kilometerprijs ontstaat, te weten het tijdstip waarop de hele kilometer of een deel daarvan is afgelegd zoals dat door de registratievoorziening is vastgelegd. Hierdoor is ook het moment van registratie bepalend voor het al dan niet moeten betalen spitstarief. Als dus aan een nieuwe hele kilometer wordt begonnen in de periode dat een spitstarief van toepassing is (bijv. 08.59 uur) maar die hele kilometer is slechts gedeeltelijk afgelegd in die periode, dan wordt alleen dat voor dat deel van die kilometer spitstarief verschuldigd.

Gevolg van dit artikel is verder dat, voor zover er feitelijk geen registratie heeft plaatsgevonden, er in beginsel geen kilometerprijs verschuldigd is. Een uitzondering hierop is het geval dat de registratievoorziening blijkens een defectsignaal niet langer voldoet aan de daaraan gestelde eisen (zie hiervoor toelichting op artikel 4.9) of de RDW de registratievoorziening, op verzoek, na herkeuring dan wel ambtshalve defect heeft verklaard (zie artikelen 4.10 en 4.11). Een andere uitzondering is de heffing van de kilometerprijs in het kader van het secundair systeem voor buitenlands gekentekende vrachtwagens zonder registratievoorziening (zie 4.4).

Artikel 4.2

Het tijdvak waarover de verschuldigde kilometerprijs in rekening wordt gebracht en vervolgens moet worden betaald, is de kalendermaand. Er is, anders dan bij de motorrijtuigenbelasting, geen bijzondere regeling opgenomen voor het geval het houderschap van een motorrijtuig tijdens het tijdvak wijzigt. Op grond van artikel 2.2, derde lid, is het houderschap en de daaruit voortvloeiende betalingsplicht voor een kilometer gekoppeld aan de dag van de registratie van die kilometer. Houders betalen alleen een kilometerprijs voor die kilometers die geregistreerd zijn op de dagen waarop zij houder waren. Bij wisseling van het houderschap tijdens het tijdvak zijn er twee houders die kilometerprijs moeten betalen en worden er dus door het inningsbureau voor het betreffende tijdvak twee facturen verzonden. De voormalige houder krijgt alleen een factuur over de periode dat hij zelf nog houder was, en de nieuwe houder krijgt alleen een rekening over de periode vanaf het moment dat hij houder is geworden. Stel bijvoorbeeld dat de heer Jansen met zijn auto van 1 tot en met 14 februari 2018 175 kilometer heeft gereden. Op 15 februari van dat jaar verkoopt hij zijn auto aan mevrouw Smit, die met die auto het resterende deel van die maand nog 500 kilometer rijdt. Het inningsbureau stuurt dan aan de heer Jansen een factuur over februari 2018 van 175 kilometer en over diezelfde maand krijgt mevrouw Smit een factuur voor 500 kilometer.

Een wisseling van houderschap gedurende het tijdvak wordt in het kentekenregister van de RDW dan wel in het register buitenlandse kentekens genoteerd.

Artikel 4.3

Aan de hand van de in het eerste lid van dit artikel opgenomen formule wordt de voor het tijdvak verschuldigde kilometerprijs bepaald. De berekening van het verschuldigd bedrag aan kilometerprijs geschiedt aan de hand van volgende stappen:

1. vermenigvuldig het totaal aantal geregistreerde kilometers over het tijdvak met het toepasselijke basistarief;
2. vermenigvuldig per categorie spitstarief het aantal voor dat spitstarief in het tijdvak geregistreerde kilometers met dat spitstarief;
3. tel op de uitkomsten van 1 en 2;
4. vermenigvuldig de uitkomsten onder 3 met de correctiefactor.

Ook als een registratie van wel verreden kilometers ontbreekt door toedoen van houder of bestuurder, ontbreekt een wettelijke basis voor verschuldigd zijn van een kilometerprijs. Om te voorkomen dat dit door betalingsplichtigen wordt opgevat als een uitnodiging om registratie op enigerlei wijze te verhinderen, zijn in de artikelen 4.21 en 4.22 verbodsbepalingen opgenomen die daarop zien (zie verder de toelichting bij die artikelen).

Voor het goed functioneren van het systeem van de kilometerprijs is van wezenlijk belang dat de goede werking van de registratievoorziening boven elke twijfel verheven is. Bij wijze van extra waarborg wordt daarom bij de berekening van het te factureren bedrag een vast aantal kilometers afgetrokken. Daarenboven wordt een correctiefactor toegepast die een percentuele aftrek behelst. Het gaat daarbij om een factor die voor iedereen gelijk is en die ook steeds bij de bepaling van het verschuldigde bedrag wordt toegepast. Reden voor zowel een vaste aftrek als een correctiefactor is gelegen in het feit dat een percentuele aftrek alleen bij een gering aantal geregistreerde kilometers niet of nauwelijks effect heeft. De vaste aftrek en de correctiefactor resulteren tezamen in een geringe vermindering van de kilometerprijs. De kans dat een houder met een te hoge rekening wordt geconfronteerd, wordt daardoor zeer sterk verkleind.

Artikel 4.4

In het eerste lid is bepaald dat de kilometerprijs voor de kilometers verschuldigd wordt op het tijdstip van de melding bij het verlaten van Nederland. Indien de in artikel 1.5 voorgeschreven melding bij het inboeken niet correct is of een correcte melding bij het uitboeken ontbreekt, wordt het aantal kilometers forfaitair vastgesteld. Dat aantal bedraagt op basis van art. 4.4, vierde lid, 500 per verstreken periode of per aangevangen, maar niet verstreken, periode van 24 uur. Tevens is in artikel 5.1 bepaald dat in dergelijke gevallen terstond moet worden betaald per geconstateerd feit.

Het achterwege laten van de vereiste melding of zekerheidsstelling bij het inboeken kan daarnaast op basis van het voorgestelde artikel 7.4 worden bestraft met een geldboete van de vierde categorie. Het bovenstaande wordt toegelicht in het volgende voorbeeld.

Voorbeeld

Een buitenlandse vrachtwagen rijdt op 17 april 2015, om 18.35 uur Nederland binnen en er wordt voor die vrachtwagen aangegeven dat hij twee etmalen zal blijven. Ook wordt er een km-stand doorgegeven. Na 48 uur op 19 april, om 18.35 uur zijn er dan drie mogelijkheden:

1. er is een uitmelding binnen met een km-stand: de verschuldigde kilometerprijs wordt berekend op basis van de km-standen;
2. er is een uitmelding binnen zonder km-stand; er is niet correct voldaan aan het tweede lid, dus is er voor de twee dagen het in artikel 4.4, vierde lid, genoemde forfait verschuldigd;
3. er is geen uitmelding binnen: er is in het geheel niet voldaan aan het tweede lid, dus is er voor de twee dagen het art. 4.4, vierde lid, genoemde forfait verschuldigd.

Als dezelfde vrachtwagen op de derde dag nog wordt aangetroffen op de Nederlandse wegen, is dat een overtreding van het eerste lid (de opgegeven informatie is incorrect).

Het inningsbureau kan bij de ontvangst van de uitboekmelding een plausibiliteitscheck aan de hand van handhavingsgegevens verrichten. Als uit die check blijkt dat de bij uitboeking verstrekte gegevens niet juist zijn, wordt het derde lid (incorrecte melding) in samenhang met het vierde lid (forfait verschuldigd) toegepast.

Artikelen 4.5 en 4.6

Artikel 4.5 bevat voor de houder een verplichting om zijn motorrijtuig uit te rusten met een registratievoorziening die behoort tot een door de RDW goedgekeurd type. Een zodanige voorziening voldoet aan de op grond van dit artikel opgenomen functionele specificaties. De registratievoorziening moet uit de geregistreerde verplaatsingsgegevens de voor de kilometerprijs benodigde gegevens produceren. Voor het factureren van de kilometerprijs heeft het inningsbureau

slechts geaggregeerde informatie nodig (het totaal van de in een tijdvak geregistreerde kilometers tegen basistarief en het totaal van de in dat tijdvak tegen spitstarief geregistreerde kilometers); daaruit zijn de geregistreerde tijd en plaats van de kilometers niet af te leiden.

In het garantiespoor zendt de registratievoorziening de informatie over het geaggregeerde gebruik van het motorrijtuig en informatie over het functioneren van de registratievoorziening naar een centraal verdeelpunt dat wordt beheerd door de RDW. Vanuit dat centrale verdeelpunt wordt de informatie voor de inning direct doorgezonden naar het CJIB; de informatie over het functioneren van de registratievoorziening wordt doorgezonden naar de RDW zelf. Om de ontvangen inningsinformatie te koppelen aan het juiste kenteken en de bijbehorende NAW-gegevens maakt het CJIB gebruik van informatie van de RDW, de gemeentelijke basisadministratie en het Handelsregister. De RDW en het inningsbureau beschikken op deze wijze niet over de verplaatsingsgegevens van het motorrijtuig (zie ook paragraaf 3.4.6).

Het is op basis van dit artikel ook mogelijk dat, ingeval een houder die voor de uitvoering van de kilometerprijs een contract heeft met een erkende dienstverlener, diens registratievoorziening de geaggregeerde informatie verzendt aan die dienstverlener. Daarbij is het voorts mogelijk dat de dienstverlener vanuit de registratievoorziening dan de gedetailleerde verplaatsingsgegevens krijgt toegezonden en op basis daarvan de geaggregeerde informatie ten behoeve van het systeem van de kilometerprijs produceert. De erkende dienstverlener zendt in beide gevallen de geaggregeerde gegevens namens de houder aan de overheid. Hoe de informatiestroom in het hoofdspoor precies gaat lopen, zal bij ministeriële regeling worden bepaald (zie artikel 4.23, tweede lid, onderdeel c), maar de geaggregeerde gegevens zijn uiteraard bestemd voor het CJIB. Ook ingeval de erkende dienstverlener de beschikking krijgt over gedetailleerde verplaatsingsgegevens, geldt dat uitdrukkelijk niet voor de RDW en het inningsbureau. Aan het inningsbureau wordt uitsluitend de geaggregeerde informatie ter beschikking gesteld.

Voorts moet de registratievoorziening 'bevraagbaar' zijn voor toezichthouders, met behulp van de portalen langs de wegwijk alsmede mobiele apparatuur. Tenslotte moet de registratievoorziening op de juiste wijze gegevens, aanwijzingen en programmatuur die in het kader van de uitvoering van deze wet worden toegezonden, kunnen ontvangen, opslaan en toepassen. Het kan daarbij zowel gaan om technische updates (verbeterde programmatuur) als om wijzigingen van de tarieven, alsmede spitstrajecten en -tijden.

Om het systeem van kilometerprijs blijvend te kunnen laten aansluiten bij de technologische ontwikkelingen en om op eenvoudiger wijze tot aanpassing van de eisen te kunnen komen, is ervoor gekozen om de verdere concretisering en technische detaillering van de aan de registratievoorziening te stellen eisen bij ministeriële regeling te regelen. Dit laatste geschiedt op basis van artikel 4.5, zesde lid.

Een constructie waarbij een erkende dienstverlener de beschikking krijgt over gedetailleerde verplaatsingsgegevens is ingevolge artikel 4.6 alleen toegestaan indien de houder en, in voorkomende gevallen, de vaste bestuurder uitdrukkelijk toestemming verlenen aan de erkende dienstverlener. Dit vereiste van uitdrukkelijke toestemming wordt vanwege het belang van de bescherming van persoonsgegevens gesteld. De intrekking van de toestemming door de bestuurder of houder van de toestemming heeft tot gevolg dat het motorrijtuig met een andere registratievoorziening moet worden uitgerust of dat het contract tussen de erkende dienstverlener en de houder eindigt. De erkende dienstverlener en de houder dienen voor dergelijke gevallen nadere contractuele regelingen overeen te komen.

Artikel 4.7

Dit artikel bevat nadere regels over het vereiste van artikel 4.5 dat de registratievoorziening van een door de RDW goedgekeurd type moet zijn. Die typegoedkeuring kan worden aangevraagd door de fabrikant of de importeur.

Bij de keuring wordt onderzocht of het desbetreffende type registratievoorziening voldoet aan de eisen die zijn gesteld bij en krachtens artikel 4.5. De RDW kan overigens, in overeenstemming met de gang van zaken in de praktijk bij typegoedkeuringen op basis van de Wegenverkeerswet 1994,

goedkeuring verlenen op basis van een positief rapport over een keuring die, op verzoek van fabrikant of importeur, is verricht door een of meer particuliere instellingen. De bepalingen van die wet met betrekking tot de typegoedkeuring zijn ingevolge het tweede lid van overeenkomstige toepassing verklaard. Het derde lid bevat een verbod van handelingen als het invoeren en te koop aanbieden van registratievoorzieningen die niet via de typegoedkeuring zijn toegelaten.

Het is niet mogelijk in bezwaar of beroep te gaan tegen het al dan niet verlenen van typegoedkeuringen. In artikel 8.4, onderdeel f, van de Awb is bepaald dat geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit, inhoudende een technische beoordeling van een voertuig of meetmiddel daarvoor.

Artikel 4.8

Aan de registratievoorziening wordt een beveiligingsmodule toegevoegd (het zogeheten Trusted Element). Deze beveiligingsmodule zorgt ervoor dat de registratievoorziening gekoppeld is aan het kenteken in het kentekenregister of het register buitenlandse kentekens. De koppeling met die registers maakt toepassing van de juiste voertuigkenmerken en dus het juiste tarief mogelijk. De beveiligingsmodule zorgt tevens dat geregistreerde, opgeslagen en verzonden gegevens in het kader van heffing en handhaving van een 'digitale handtekening' worden voorzien.

Artikel 4.9

Op de houder rust krachtens dit artikel de verplichting om binnen acht uur melding te doen van het feit dat het motorrijtuig blijkens een desbetreffend signaal van de registratievoorziening niet langer voldoet aan de daaraan gestelde eisen met betrekking tot de registratievoorziening of beveiligingsmodule. Deze melding is van groot belang voor de werking van het systeem voor de kilometerprijs.

Zodra een registratievoorziening en/of een beveiligingsmodule niet meer goed functioneert, dient de reparatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen de daarvoor beschikbare periode van drie weken, gerealiseerd te worden. De melding of de ambtshalve defectverklaring markeert de start van deze periode, de melding uit het derde lid van dit artikel het einde. Het doen van een dergelijke melding wordt overigens wel zo eenvoudig mogelijk gemaakt (zowel via internet als ook telefonisch). Indien langer dan acht uur wordt gereden met een motorrijtuig met een niet-functionerende registratievoorziening zonder dat dat is gemeld, of als er langer dan drie weken na de melding of de ambtshalve defectverklaring is verstreken zonder een gereedmelding, is er sprake van een overtreding die strafrechtelijk kan worden gesanctioneerd. (zie toelichting op artikel 6.4).

De erkende inbouwer of reparateur draagt zorg voor herstel of vervanging en is vervolgens verplicht aan de RDW melding te doen van het feit dat de registratievoorziening met de daaraan toegevoegde beveiligingsmodule weer naar behoren functioneren. Er is gekozen voor een betrekkelijk lange herstelperiode, omdat de reparatie of vervanging van een registratievoorziening de nodige tijd kan kosten. De meldingen dat een voorziening kapot is, of weer is gerepareerd, zijn nodig in verband met de (administratieve) handhaving op de betalingsplicht. Op deze wijze kan men bij het inningsbureau beoordelen of een motorrijtuig na controle langs de weg al dan niet met reden zonder werkende registratievoorziening rijdt.

De genoemde termijn van drie weken wordt opgeschort voor de periode verblijf van de houder in het buitenland die vooraf door of namens de houder wordt gemeld. Komt de houder er bijvoorbeeld vlak voor vertrek naar het buitenland achter dat de registratievoorziening niet werkt, dan wordt de periode dat deze in het buitenland verblijft niet meegerekend voor de genoemde termijn van drie weken. Er hoeft ook niet betaald te worden voor met het motorrijtuig in het buitenland afgelegde kilometers. Als na melding van het verblijf in het buitenland gedurende de opschortingstermijn door een toezichthouder rijden met dat motorrijtuig in Nederland wordt geconstateerd, is dat een reden voor automatisch sanctioneren. De opschorting van de termijn van drie weken is een mogelijkheid, een houder of bestuurder hoeft er geen gebruik van te maken.

Vanaf het moment dat de registratievoorziening niet of niet goed meer functioneert, vindt geen registratie meer plaats van kilometers, tijd of plaats. Als de registratie ontbreekt wil dat niet zeggen dat er geen betalingsverplichting ontstaat. Omdat er over de in de reparatieperiode gereden kilometers geen feitelijke gegevens beschikbaar zijn, is er voor gekozen om voor elke dag van de reparatietermijn een forfaitair bedrag te laten betalen, dat is gebaseerd op de door die houder verschuldigde kilometerprijs in de drie aan de reparatieperiode voorafgaande tijdvakken. Door het forfait te baseren op de eerder verschuldigde kilometerprijs, wordt tevens rekening gehouden met de voor die houder gemiddelde verhouding tussen basistarief en spitstarief. Als er in de drie voorafgaande tijdvakken sprake is van meer dan één houder, dan voorziet het voorgestelde achtste lid in een vast forfait van 110 kilometer per dag.

Houders kunnen potentieel voordeel hebben bij een niet-werkende registratievoorziening. Daarom zou verwacht kunnen worden dat deze forfait-regeling houders prikkelt om de registratievoorziening kapot te maken (bijvoorbeeld als wordt voorzien dat er in een periode een sterk bovengemiddeld aantal kilometers zal worden afgelegd, of bovengemiddeld veel kilometers tegen spitstarief zullen worden gereden). Echter, dit ligt niet voor de hand. In de eerste plaats: als een registratievoorziening kapot gaat of gemaakt wordt, kost dat tijd. De registratievoorziening moet immers bij een erkend bedrijf voor reparatie worden aangeboden. In de tweede plaats zijn er aan zo'n reparatie kosten verbonden. Naar verwachting zal er slechts bij hoge uitzondering een financieel voordeel te halen zijn door het bewust kapot maken van de registratievoorziening. Overigens is het moedwillig kapot maken van de registratievoorziening uiteraard ook strafbaar gesteld.

Mogelijk misbruik kan worden bestreden door controle op naleving van de drie weken-termijn, door gegevens van controles langs de weg te combineren met de administratie van defect gemelde registratievoorzieningen.

Artikel 4.10

Een herkeuring, door de Dienst Wegverkeer, van de registratievoorziening op verzoek van de houder is alleen aan de orde als de registratievoorziening zelf niet aangeeft defect te zijn. Indien de registratievoorziening zelf aangeeft defect te zijn, geldt de procedure van artikel 4.9.

De herkeuring wordt in de onderliggende regelgeving nader uitgewerkt. Ingeval de RDW overgaat tot een defectverklaring, wordt het voor herkeuring betaalde tarief aan de houder teruggegeven. De RDW kan deze schade via een vordering wegens onrechtmatige daad verhalen bij de fabrikant, importeur of inbouwer. In het vijfde lid is een voorziening getroffen met het oog op het zogenaamde relativiteitsvereiste dat van toepassing is voor een vordering uit onrechtmatige daad, in casu het zojuist genoemde schadeverhaal door de RDW. In gevallen van defectverklaring van een registratievoorziening kan sprake zijn van overtreding van artikel 4.7, derde lid (verbod tot invoeren e.d. van een niet typegoedgekeurde registratievoorziening) of 4.16, derde lid (voorschrift inzake afgifte van een uitrustingscertificaat na correcte inbouw van een type-goedgekeurde registratievoorziening). Artikel 4.10, vijfde lid, bepaalt dat die voorschriften mede strekken ter bescherming van het belang van de RDW om gevrijwaard te zijn van schade tengevolge van teruggaaf van herkeuringskosten.

Indien de herkeuring leidt tot defectverklaring van de registratievoorziening mag de houder vanaf dat moment zonder herstel nog drie weken in Nederland rijden zonder strafbaar te zijn. Als een afwijking wordt geconstateerd als gevolg waarvan de houder feitelijk te weinig kilometerprijs in rekening is gebracht, zal dat voor de houder geen financiële gevolgen hebben (geen naheffing).

Artikel 4.11

In dit artikel is de mogelijkheid opgenomen voor de RDW om ook ambtshalve een registratievoorziening defect te verklaren. Met name valt te denken aan gevallen waarin met behulp van portalen langs de wegwijk herhaaldelijk onregelmatigheden worden geregistreerd op basis van de signalen vanuit een bepaald motorrijtuig dan wel het ontbreken daarvan. Bij ministeriële regeling kan dit zonedig worden gepreciseerd.

Artikel 4.13

Dit artikel regelt de forfaitaire kilometerprijs die verschuldigd is over de periode die aanvangt met de defectmelding door de houder en eindigt met de gereedmelding door de erkende inbouwer, alsmede over de periode die aanvangt met een defectverklaring door de RDW, na herkeuring op verzoek dan wel ambtshalve, en eindigt met de overeenkomstige gereedmelding.

Artikel 4.14

De verbodsbepalingen van artikel 4.14 richten zich tot de bestuurder en derhalve ook tot de bestuurders die geen houder zijn.

Artikel 4.15

In dit artikel is bepaald dat de motorrijtuigen waarvoor een vrijstelling of ontheffing in de zin van respectievelijk de artikelen 2.3 en 2.4 geldt, niet hoeven te worden uitgerust met een registratievoorziening. Hetzelfde geldt voor in het buitenland geregistreerde vrachtwagens, ingeval de houder geen Nederlandse ingezetene is. Deze laatste uitzondering op de verplichting het motorrijtuig uit te rusten met een registratievoorziening heeft een Europeesrechtelijke achtergrond. Verwezen zij naar paragraaf 3.5 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

Het is voor deze categorie houders van buitenlandse vrachtwagens wel mogelijk om op vrijwillige basis deel te nemen aan het algemene systeem van kilometerprijs en daartoe een registratievoorziening te laten inbouwen. De verwachting is dat met name de houders van buitenlandse vrachtwagens die frequent ritten in Nederland maken, zullen kiezen voor inbouw van de bedoelde voorziening. Voor die houders die niet aan het primaire systeem (gebaseerd op de registratievoorziening) deelnemen, is een secundair systeem ontworpen. Hiervoor wordt verwezen naar de artikelen 1.5 en 4.4.

Artikel 4.16

De houder kan de registratievoorziening zelf aanschaffen. Hij mag deze echter niet zelf inbouwen. Bij de inbouw van de registratievoorziening wordt daaraan een beveiligingsmodule toegevoegd. Dit mag slechts geschieden door een erkende inbouwer. De RDW zorgt voor toezending van de toe te voegen beveiligingsmodule. Doel van deze verplichte inbouw is de garantie te hebben dat de registratievoorziening, met de bijbehorendemodule, in het juiste voertuig is ingebouwd en ook daadwerkelijk functioneert. De houder krijgt van de erkende inbouwer bij geslaagde inbouw een uitrustingscertificaat. Voor een geslaagde inbouw is in ieder geval vereist dat de registratievoorziening in combinatie met het motorrijtuig na inschakeling van de stroomvoorziening goed functioneert.

Het uitrustingscertificaat is het bewijs dat de inbouw is geslaagd. De controle op het functioneren van de registratievoorziening met bijbehorende module zal onderdeel gaan uitmaken van de algemene periodieke keuring als bedoeld in artikel 72 Wegenverkeerswet 1994.

Ook tegen het al dan niet afgeven van een uitrustingscertificaat is ingevolge artikel 8.4, onderdeel f, Awb geen bezwaar en beroep mogelijk. De registratievoorziening is een meetmiddel voor een voertuig.

Artikel 4.17

Dit artikel regelt dat de RDW erkenning kan verlenen waardoor de verkrijger van die erkenning bevoegd wordt tot de inbouw, het herstel en de vervanging van de registratievoorziening en de beveiligingsmodule. De verkrijger van die erkenning wordt daarmee ook bevoegd tot de afgifte van de in artikel 4.16 bedoelde uitrustingscertificaten en tot het doen van gereedmelding van de registratievoorziening na reparatie (zie hiervoor artikel 4.9). Tegen de beschikking tot het verlenen, schorsen en intrekken van de erkenning staat beroep open op grond van de Algemene

wet bestuursrecht (beroep bij de rechtbank, sector bestuursrecht en hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State).

Voor de verdere uitwerking van de erkenning wordt artikel 101 van de Wegenverkeerswet 1994 - deel uitmakend van de erkenningsregeling wijziging constructie voertuigen - van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit houdt met name in dat:

- de erkenning moet worden aangevraagd en dat de RDW aan die aanvraag eisen kan stellen),
- voor de erkenning een tarief moet worden betaald dat wordt vastgesteld door de RDW,
- voor die erkenning moet worden voldaan aan bij ministeriële regeling te stellen eisen met betrekking tot bijvoorbeeld de voor keuringen vereiste apparatuur en de vereiste deskundigheid van de in te zetten personen en
- een aangevraagde erkenning wordt geweigerd indien een aan die aanvrager eerder verleende erkenning als inbouwer kort daarvoor (binnen 12 weken voorafgaand aan de nieuwe aanvraag) is ingetrokken dan wel, als al vaker een erkenning als inbouwer van die aanvrager is ingetrokken, na de laatste intrekking nog niet een periode van zes maanden is verstreken.

Voor de tariefvaststelling zal ministeriële goedkeuring nodig zijn; zie de toelichting bij artikel 6.2.

Het is een ieder aan wie geen erkenning is verleend, op grond van het derde lid verboden zich zodanig te gedragen dat de indruk kan worden gewekt dat men bevoegd zou zijn keuringscertificaten af te geven. Deze bepaling komt overeen met artikel 104 van de Wegenverkeerswet 1994, maar is met het oog op de aansluiting op de strafbepalingen (artikelen 7.4 en 7.5) van het wetsvoorstel afzonderlijk in de tekst van het wetsvoorstel opgenomen. Anders dan in artikel 326 van het Wetboek van Strafrecht is hier niet vereist dat deze handeling wordt verricht met het oogmerk zich wederrechtelijk te bevoordelen.

Artikel 4.18

Op grond van dit artikel is een erkend bedrijf niet alleen bevoegd, maar ook verplicht tot inbouw, reparatie en vervanging van de registratievoorziening en de daaraan toegevoegde beveiligingsmodule, tegen betaling van de overeengekomen vergoeding.

Artikelen 4.19 en 4.20

De RDW wijst ambtenaren aan die zijn belast met het toezicht op de naleving van de uit de erkenning voortvloeiende verplichtingen. De relevante bepalingen van de reeds genoemde erkenningsregeling wijziging constructie voertuigen (artikel 102 Wegenverkeerswet 1994) zijn van overeenkomstige toepassing. De RDW is op grond van artikel 4.20 ook bevoegd een erkenning in te trekken. Die erkenning wordt in ieder geval ingetrokken op verzoek van de erkenninghouder zelf (eerste lid); er is dan sprake van een automatisme waarbij van bedoelde instantie geen nadere afweging meer wordt gevraagd. Ten aanzien van de gronden voor ambtshalve intrekking wordt artikel 103 van de Wegenverkeerswet 1994 gevolgd. Dat betekent dat de RDW, uiteraard hier wel na zorgvuldige afweging, tot intrekking van de erkenning kan overgaan als de erkenninghouder niet of niet meer voldoet aan de voor de erkenning gestelde eisen, of bijvoorbeeld het aan de RDW verschuldigde toezichttarief niet voldoet dan wel weigert een keuringscertificaat af te geven terwijl de registratievoorziening wel voldoet aan de geldende eisen.

De RDW heeft naast de mogelijkheid van intrekking ook de mogelijkheid de erkenning voor een periode van maximaal twaalf weken te schorsen. Aan het voorgaande kan bij ministeriële regeling uitwerking worden gegeven.

Artikel 4.21

Een goede werking van de benodigde technische voorzieningen is essentieel voor een goede toepassing van de kilometerprijs. Daarom is het ingevolge het eerste lid verboden apparatuur voorhanden te hebben waarmee de ontvangst van het satelliet signaal door de registratievoorziening wordt beïnvloed of verstoord, dan wel het verzenden van signalen door de registratievoorziening wordt beïnvloed of verstoord, of waarmee de werking van de

registratievoorziening zelf wordt beïnvloed of verstoord. Voor een overtreding is niet nodig dat de overtreder die apparatuur op dat moment ook daadwerkelijk in gebruik had om de goede werking van de registratievoorziening te verstoren. Deze verboden richten zich niet alleen tot de houder maar tot eenieder en worden in artikel 7.4 van een strafsanctie voorzien.

Het tweede lid bevat het verbod om apparatuur als zoëven bedoeld te vervaardigen, in te voeren, in voorraad te hebben, te koop aan te bieden, af te leveren of te vervoeren. Overtreding van dit voorschrift wordt ingevolge artikel 8.9 strafbaar gesteld als economisch delict, in navolging van de sanctionering van artikel 34 van de Wegenverkeerswet 1994, dat een vergelijkbare inhoud heeft. De clausule 'onverminderd het eerste lid' in artikel 4.21, tweede lid, brengt tot uiting dat het eerste lid van toepassing blijft indien bij iemand verstorende apparatuur wordt aangetroffen, doch niet kan worden bewezen dat sprake is van het economisch relevante 'in voorraad hebben'.

De term apparatuur moet bij de interpretatie van dit artikel ruim uitgelegd worden. Het gaat in de eerste plaats om (technische) apparatuur met de specifieke functie van verstoren en/of beïnvloeden. Maar het kan ook gaan om andere middelen die geproduceerd zijn met het doel om te verstoren en/of te beïnvloeden.

Artikel 4.22

De verbodsbepaling in dit artikel ziet op alle handelingen die de ontvangst of verzending van signalen met de registratievoorziening verstoren of beïnvloeden dan wel anderszins de werking van die voorziening beïnvloeden. Die handelingen kunnen geschieden met gebruikmaking van de in artikel 4.21 bedoelde apparatuur, maar het kan ook gaan om andere handelingen die tot verstoring of beïnvloeding leiden. Gelet op de aanzienlijke belangen die hier in het geding zijn, is voor overtreding van dit artikel in artikel 7.5 een zware strafrechtelijke sanctie opgenomen.

Artikel 4.23

Een houder van een motorrijtuig kan er voor kiezen bij de deelname aan de kilometerprijs gebruik te maken van een dienstverlener. Deze dienstverlener kan ten eerste de voor de kilometerprijs van belang zijnde gegevens via een draadloos overgebracht signaal ontvangen. Wat betreft de gereden kilometers kan het, afhankelijk van de overeenkomst met de houder, gaan om de volledige verplaatsingsgegevens dan wel de geaggregeerde gegevens. Ten tweede kan de dienstverlener de volledige verplaatsingsgegevens aggregeren tot de voor de heffing benodigde totalen van tegen basistarief en spitstarief afgelegde kilometers. Ten derde kan de dienstverlener de geaggregeerde gegevens namens de houder aan de overheid verzenden. Alleen een dienstverlener die door de Minister van Verkeer en Waterstaat is erkend, is hiertoe bevoegd. Deze erkenning heeft alleen betrekking op diensten die in het kader van de uitvoering van de kilometerprijs worden verricht. De erkenning heeft derhalve geen betrekking op de verlening van andere diensten dan de hier genoemde die de dienstverlener verricht aan de houder. In het wetsvoorstel worden de diensten waarvoor een dienstverlener moet worden erkend ook wel aangeduid met de term "diensten met toegevoegde waarde".

Artikel 4.24

De Minister van Verkeer en Waterstaat verleent op aanvraag de erkenning tot dienstverlening in het kader van de kilometerprijs indien de rechtspersoon voldoet aan de daarvoor bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde voorschriften. De eisen die in de algemene maatregel van bestuur worden gesteld aan de financiële draagkracht van de dienstverlener zien op de noodzakelijke continuïteit van de activiteiten in het kader van de kilometerprijs en daarmee op het verzenden van relevante verplaatsingsgegevens aan de Minister van Verkeer en Waterstaat. De betrouwbaarheids- en kwaliteitseisen hebben onder andere betrekking op de kwaliteit van de communicatie- en informatiemanagementsystemen. De eisen met betrekking tot bescherming van persoonsgegevens zijn met name van belang voor de situatie dat de dienstverlener verplaatsingsgegevens afkomstig van registratievoorzieningen verwerkt. Er kan hierbij sprake zijn van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens, die nog hogere beveiligingseisen met zich mee brengt.

De eisen die worden gesteld aan de inrichting van organisatie zien met name op de administratieve organisatie, teneinde de kwaliteit van het toezicht in het algemeen en van de uit te voeren audits in het bijzonder te bevorderen. De eisen met betrekking tot het contract met de houder zien op de bescherming van de houders teneinde de marktontwikkeling op het gebied van de dienstverlening voor de kilometerprijs te faciliteren. De eisen bestaan uit voorschriften voor de maximaal te hanteren contractsduur en opzegtermijnen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat kan aan de erkenning voorschriften en beperkingen verbinden, die bijvoorbeeld betrekking kunnen hebben op de rapportage aangaande het blijven voldoen aan de vereisten inzake financiële draagkracht. De minister kan tot intrekking van de erkenning overgaan indien de erkende dienstverlener daarom verzoekt, dan wel niet (meer) voldoet aan eisen die gelden voor de erkenning of de desbetreffende rechtspersoon ophoudt te bestaan.

Tegen de beschikking tot het verlenen, schorsen en intrekken van de erkenning staat bezwaar en beroep open op grond van de Algemene wet bestuursrecht (beroep bij de rechtbank, sector bestuursrecht en hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State).

Artikel 4.25

Een erkende dienstverlener verricht, hoewel deze wordt ingeschakeld door de kentekenhouder, diensten die vanuit macro-optiek ten goede komen aan de overheid in het kader van heffing van de kilometerprijs. De overheid heeft er belang bij dat bedrijven deze diensten gaan oppakken, omdat dit kostenverlagend werkt. Tegen deze achtergrond kan het passend zijn als de overheid bij wijze van stimuleringsmaatregel een bijdrage in de kosten van desbetreffende dienstverlening in het vooruitzicht stelt. Artikel 4.19 strekt hiertoe. Dit betreft dus kosten die zijn toe te rekenen aan de heffing en niet die van commerciële activiteiten die de dienstverlener daarnaast kan aanbieden. Het totaal van de eerstbedoelde kosten vormt een harde bovengrens voor de overheidsbijdrage, maar een lagere bijdrage kan passend zijn als de stimulering van het functioneren van erkende dienstverleners voldoende vruchten heeft afgeworpen.

Artikel 4.26

Het gaat hier om de persoonsgegevens waarover de minister en de erkende dienstverleners beschikken, te weten:

- de gegevens die vanuit de registratievoorziening naar het inningsbureau of de erkende dienstverlener worden gezonden;
- de gegevens die een erkende dienstverlener aan de minister heeft toegezonden;
- de gegevens die met toezicht en handhaving worden verkregen;
- de gegevens verband houdend met de inning van de verschuldigde kilometerprijs;
- de gegevens die een erkende dienstverlener ten behoeve van de verlening van de diensten voor de kilometerprijs en van diensten met toegevoegde waarde verwerkt;
- de gegevens die een erkende rechtspersoon ten behoeve van de facturering en de inning van de gefactureerde bedragen, voor zijn dienstverlening heeft verwerkt, en
- de gegevens die een erkende dienstverlener ten behoeve van marktonderzoek en verkoopactiviteiten heeft verwerkt.

Bovenstaande gegevens zijn persoonsgegevens omdat ze de houder of bestuurder direct identificeren of omdat de houder van een motorrijtuig op basis van die gegevens via het kentekenregister of het register buitenlandse kentekens identificeerbaar is. Onder het verwerken van persoonsgegevens wordt begrepen het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigingen, etc. van deze gegevens. Voorbeeld hiervan is het aggregeren van verplaatsingsgegevens.

Artikel 4.27

De RDW, de Minister van Verkeer en Waterstaat en de erkende dienstverleners dragen ingevolge het eerste tot en met het derde lid zorg voor de bescherming van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonsgegevens van de bestuurders en houders van motorrijtuigen. De zorgplicht van de minister en van de erkende rechtspersoon strekken zich uit tot de persoonsgegevens die ze verwerken. Het vierde en vijfde lid geven het doel voor de verwerking van de persoonsgegevens.

Een erkende dienstverlener kan ingevolge het zesde lid pas overgaan tot verwerking van persoonsgegevens voor marktonderzoek, verkoopactiviteiten of levering van diensten met toegevoegde waarde na uitdrukkelijke toestemming van de desbetreffende bestuurder respectievelijk de houder. Het vereiste van de uitdrukkelijke toestemming geldt voor wat betreft marktonderzoek en verkoopactiviteiten, voor zowel de diensten, bedoeld in artikel 4.17, tweede lid, als de diensten met toegevoegde waarde. De bestuurder respectievelijk de houder kan zijn toestemming te allen tijde intrekken. De intrekking door de bestuurder/houder van de toestemming heeft tot gevolg dat de erkende dienstverlener de bovenbedoelde verwerking van de desbetreffende persoonsgegeven moet staken. De erkende dienstverlener en de houder dienen voor dergelijke gevallen nadere contractuele regelingen overeen te komen.

Op grond van het negende lid beperkt de toestemming zich tot het gebruik van de verplaatsingsgegevens door de dienstverlener zelf; het staat de dienstverlener dus niet vrij die gegevens door te verkopen of door te leveren.

Artikel 4.28

In het tweede lid wordt gesproken over de bewaartermijn van vijf jaar jaren na het einde van het kalenderjaar waarin geen te betalen bedrag meer resteert. Hier kan het ook gaan om de situatie dat er geen bedrag meer resteert omdat dit bedrag is afgeboekt nadat het traject van dwanginvordering zonder volledig resultaat is afgesloten.

Artikel 4.29

Een door de Minister van Verkeer en Waterstaat voor de uitvoering van de kilometerprijs erkende dienstverlener mag op basis van het eerste lid in beginsel de persoonsgegevens niet langer bewaren dan noodzakelijk is voor die dienstverlening. De dienstverlener kan ingevolge het tweede lid, de persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de facturering en inning, ten hoogste bewaren tot het moment waarop het aanvechten van de factuur en het afdwingen van de betaling van de factuur niet meer mogelijk is. Op basis van het derde lid mag de dienstverlener, zolang de desbetreffende houder respectievelijk bestuurder zijn toestemming niet heeft ingetrokken, persoonsgegevens bewaren voor zover dat noodzakelijk is voor marktonderzoek, verkoopactiviteiten of voor de verlening van aanvullende diensten.

Hoofdstuk 5: Betaling en invordering

Artikel 5.1

De Minister van Verkeer en Waterstaat stelt de over het tijdvak verschuldigde kilometerprijs bij een of meer facturen vast. Uit deze bewoordingen blijkt dat de factuur een beschikking is.

Artikel 5.2

Een bezwaar is pas ontvankelijk het betwiste bedrag de bij regeling van onze minister te stellen bagatelgrenzen te boven gaat. De minister moet het bezwaarschrift voorts ongegrond verklaren indien de teruggaaf die op bezwaar zou worden vastgesteld de eerder genoemde bagatelgrenzen niet te boven gaat. De mogelijkheid om de door de registratievoorziening geregistreerde en/of geproduceerde gegevens in bezwaar te betwisten is beperkt tot de situatie waarin de RDW in het

kader van een herkeuring de registratievoorziening met de daaraan toegevoegde module defect heeft verklaard. De defectverklaring moet blijken uit een rapport van de RDW(zie artikel 4.10).

Artikelen 5.3 en 5.4

De hoogte van de verschuldigde kilometerprijs is mede afhankelijk van de voertuigkenmerken die bij de bepaling van het te betalen bedrag worden gehanteerd. Het inningsbureau gaat steeds uit van de voertuigkenmerken zoals die zijn opgenomen in het kentekenregister of het register buitenlandse kentekens. De Minister van Verkeer en Waterstaat kan, indien blijkt dat onjuiste voertuigkenmerken zijn gehanteerd en derhalve te weinig kilometerprijs is betaald, op grond van het eerste lid, onder a en b, nabetaling vorderen op basis van de correcte voertuigkenmerken.

De hoogte van de verschuldigde kilometerprijs is voorts mede afhankelijk van het gehanteerde basistarief. De Minister van Verkeer en Waterstaat kan, indien blijkt dat het gereduceerde tarief voor bestelauto's van gehandicapten of voor bestelauto's van ondernemers ten onrechte is gehanteerd, op grond van het eerste lid, onder c en d, nabetaling vorderen op basis van de reguliere basistarief.

Het opleggen van een beschikking tot nabetaling is alleen mogelijk als het aantal, de tijd en de plaats van de kilometers in het tijdvak zijn geregistreerd. In het geval van vrijstellingen en ontheffingen is het niet verplicht het desbetreffende motorrijtuig uit te rusten met een registratievoorziening. Er vindt in die gevallen dus geen registratie plaats en het is dan ook niet mogelijk achteraf, als bijvoorbeeld is gebleken dat al gedurende enige tijd niet langer een grond bestond voor het hebben van een ontheffing, alsnog een nabetaling te vorderen. Wel bestaat de mogelijkheid voor de strafrechter om, wegens overtreding van artikel 3.6, eerste lid, een boete op te leggen (geregeld in artikel 7.4).

Krachtens het tweede lid kan de Minister tot vijf jaar na het eind van het kalenderjaar waarin de kilometerprijs verschuldigd is geworden, een nabetaling vragen. Daarmee is de bevoegdheid tot het vorderen van nabetaling in de tijd beperkt. De eis, bedoeld in het tweede lid, geldt voor alle tijdvakken waarover met toepassing van het derde lid nabetaling gevorderd wordt.

In het derde lid is bepaald dat de nabetaling wordt berekend over een periode van 12 maanden voorafgaand aan de constatering van het feit dat te weinig betaald is.

Van die periode van 12 maanden wordt op grond van artikel 5.4 alleen afgeweken als blijkt dat de betalingsplichtige niet over de volle periode houder van het motorrijtuig was of als kan worden aangetoond dat de verandering die leidt tot het hogere tarief niet over de volle twaalf maanden aanwezig is geweest. De bewijslast ligt bij de houder.

Voorbeeld:

Mevrouw Van Gemert bouwt zelf op 3 januari 2016 in haar auto een LPG-tank in en verzuimt de inbouw te laten keuren en te melden aan de daartoe aangewezen instantie. De ombouw en het ontbreken van de verplichte melding wordt op 16 maart 2017 geconstateerd. Mevrouw Van Gemert kan niet aantonen dat de LPG-tank korter dan een jaar is geïnstalleerd. Het inningsbureau vordert dan nabetaling over 12 tijdvakken met de maand maart 2017 als laatste tijdvak en april 2016 als eerste tijdvak. Ingevolge artikel 5.2, tweede lid, moet het inningsbureau de beschikking tot nabetaling van kilometerprijs voor 1 januari 2022 hebben vastgesteld om over de volle periode van april 2016 tot en met maart 2017 nabetaling te kunnen vorderen. Indien het inningsbureau pas in 2022 de beschikking vaststelt kan het inningsbureau alleen nabetaling over de periode van 1 januari 2017 tot en met 31 maart 2017 vorderen.

Artikel 5.5

De Minister van Verkeer en Waterstaat kan op basis van het eerste lid de te weinig betaalde kilometerprijs op een door hem erkende dienstverlener verhalen. De Minister van Verkeer en Waterstaat kan de bovenbedoelde naheffingsmogelijkheid slechts toepassen indien het aan de

schuld van de erkende dienstverlener te wijten dat de Minister geen of onjuiste geaggregeerde data heeft ontvangen. De Minister heeft dan geen correcte factuur kunnen opmaken. De bovenbedoelde situatie doet zich bijvoorbeeld voor indien door nalatigheid van de erkende dienstverlener een deel van de vanuit de registratievoorzieningen ontvangen gegevens verloren gaat.

De Minister van Verkeer en Waterstaat kan op basis van het tweede lid, het alsnog te betalen bedrag bij wijze van schatting bepalen. De Minister van Verkeer en Waterstaat kan ingevolge het derde lid, een beschikking tot verhaal vaststellen binnen vijf jaar na het einde van het kalenderjaar waarin de kilometerprijs verschuldigd is geworden.

Artikel 5.6

Het eerste lid voorziet in de omkering van bewijslast voor wat betreft de hoogte van het geschatte bedrag. De dienstverlener moet aantonen dat het door de Minister van Verkeer en Waterstaat bij wijze van schatting vastgestelde beschikking onjuist is. Op basis van het derde lid geldt de omkering van bewijslast eveneens bij beroep en hoger beroep. Op grond van artikel 6, tweede lid, van het EVRM berust de bewijslast voor het aantonen van de schuld van de erkende dienstverlener op de Minister van Verkeer en Waterstaat.

Artikel 5.7

Als de houder de Minister van Verkeer en Waterstaat machtigt tot automatische incasso, resulteert dat in een korting van € 0,50 per motorrijtuig op het te betalen bedrag aan verschuldigde kilometerprijs per maand, met een maximum van € 50,- per factuur (uitgaande van een verzamelfactuur). Reden voor zo'n korting is gelegen in de vermindering van de inspanningen en kosten die met deze wijze van inning gemoeid zijn.

In het tweede lid is verder geregeld dat de korting nooit meer kan zijn dan de in het tijdvak verschuldigd geworden kilometerprijs.

Artikel 5.8

Krachtens het eerste lid van dit artikel moet het in de beschikking tot nabetaling of tot verhaal vermelde bedrag binnen een maand na dagtekening van die beschikking worden betaald.

Als er niet binnen de termijn van vier weken betaald wordt, wordt een aanmaning toegezonden. De aanmaning is de eerste stap in het traject van dwanginvordering dat nader is uitgewerkt in de artikelen 5.9 en volgende. De aanmaning vindt verder geen regeling in dit wetsvoorstel zelf omdat de Awb daarin reeds voorziet. Op grond van de regeling in de Awb heeft de houder na toezending van de aanmaning twee weken om over te gaan tot volledige betaling (artikel 4:112 Awb). Het in rekening brengen van wettelijke rente vereist weer een beschikking, zie artikel 4:117 van de Awb, hetgeen leidt tot extra uitvoeringslasten.

Artikel 5.9

Aan de uitvaardiging van een dwangbevel als bedoeld in artikel 5.10 zijn, door de inzet van deurwaarders, relatief hoge kosten verbonden. Om die reden is ook voorzien in de mogelijkheid van verhaal zonder dwangbevel. Artikel 5.9 is gebaseerd op artikel 27 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder). Voor de invordering van de verschuldigde kilometerprijs, de vergoeding voor de aanmaning, de opgelegde bestuurlijke boeten en de kosten van het verhaal zonder dwangbevel zelf kan zonder dwangbevel verhaal worden genomen. Dat verhaal kan worden genomen op de inkomsten uit arbeid of op pensioenen, wachtgelden en andere uitkeringen waarop de betalingsplichtige aanspraak heeft. Daarnaast kan ook verhaal worden genomen op banktegoeden van de betalingsplichtige.

Het vierde tot en met tiende lid geven een nadere uitwerking van wijze waarop en de condities waaronder verhaal kan worden genomen. Het vijfde lid regelt de verstrekking van een kennisgeving inzake het verhaal aan degene onder wie het verhaal wordt genomen en, vervolgens, de betekening van die kennisgeving aan de houder. Deze volgtijdelijkheid van

verstrekking en betekening is reeds vaste praktijk bij de uitvoering van artikel 27 van de Wet-Mulder en wordt in het wetsvoorstel uitdrukkelijk vastgelegd door het woord 'nadien'. Hoewel de termijn van een week, voor een ieder, voor het indienen van een verzetschrift (zie hierna) aanvangt op het tijdstip van betekening van de kennisgeving aan de houder, kunnen degenen aan wie de kennisgeving wordt verstrekt (niet betekend) ervan uitgaan dat zij na ontvangst daarvan ten minste een week de tijd hebben desgewenst een verzetschrift in te dienen. Overigens komt verzet door derde-belanghebbenden in de praktijk van de Wet-Mulder nauwelijks voor.

Het elfde lid regelt de rechtsbescherming: belanghebbenden kunnen via een verzetschrift in het geweerd komen tegen het verhaal. Het verzet kan, op grond van het elfde lid van dit artikel en artikel 26, derde lid, van de Wet-Mulder zich niet richten tegen het bedrag van de verschuldigde kilometerprijs.

Het twaalfde lid regelt de verplichting voor een ieder om die inlichtingen te verschaffen aan de Minister van Verkeer en Waterstaat die voor de uitvoering van dit artikel nodig zijn. Het dertiende lid vormt een uitzondering op de informatieverplichting uit het twaalfde lid. Dit lid is ontleend aan artikel 5:20, tweede lid, van de Awb. Personen die zich op hun geheimhoudingsplicht kunnen beroepen zijn bijvoorbeeld bekleeders van een geestelijk ambt, notarissen, advocaten, procureurs, artsen en apothekers.

Het vijftiende lid brengt tot uitdrukking dat het dwangmiddel van het verhaal slechts kan worden ingezet zolang de vordering niet is verjaard. Op basis van artikel 4:104 van de Awb verjaart de rechtsvordering tot betaling van een geldsom vijf jaren nadat de voorgeschreven betalingstermijn is verstreken. De artikelen 4:105 en 4:106 van de Awb bevatten mogelijkheden voor de Minister van Verkeer en Waterstaat om de verjaring te stuiten.

Artikel 5.10

Ingevolge artikel 4:115 van de Awb bestaat de bevoegdheid tot uitvaardiging van een dwangbevel alleen indien deze bij de wet is toegekend. Artikel 5.10 strekt er toe die bevoegdheid bij wet toe te kennen aan de Minister van Verkeer en Waterstaat. De in de Awb opgenomen regeling betreffende dwangbevelen is van toepassing. Concreet betekent dit het volgende.

Een dwangbevel is een schriftelijk bevel van een bestuursorgaan dat ertoe strekt de betaling van een geldsom in de zin van de Awb af te dwingen. Een door het inningsbureau uitgevaardigd dwangbevel levert een executoriale titel op. Het dwangbevel kan dan zonder tussenkomst van een rechtbank ten uitvoer worden gelegd door een deurwaarder. De deurwaarder kan bijvoorbeeld bankgoeden uitwinnen maar hij kan ook huisraad of de auto van de betalingsplichtige verkopen.

Op grond van artikel 4:102, eerste lid, van de Awb, kunnen bij het dwangbevel tevens de aanmaningsvergoeding en de kosten van het dwangbevel zelf worden ingevorderd.

Ingevolge artikel 4:119, tweede lid, van de Awb, kan één dwangbevel betrekking hebben op verschillende niet betaalde facturen van dezelfde betalingsplichtige.

De Minister van Verkeer en Waterstaat beschikt ingevolge het tweede lid voor de bedragen die bij dwangbevel worden ingevorderd over dezelfde rang ten opzichte van andere schuldeisers als de ontvanger van de rijksbelastingdienst heeft voor de invordering van rijksbelastingen. Het voorrecht van de Minister van Verkeer en Waterstaat gaat echter, anders dan voor de ontvanger van de rijksbelastingdienst, nooit boven het pandrecht aangezien er voor de kilometerprijs geen zogenaamd bodemrecht geldt.

De Minister van VenW kan ingevolge artikel 4:104, tweede lid, van de Awb na voltooiing van de verjaring van de vordering zijn bevoegdheid tot uitvaardiging en tenuitvoerlegging van een dwangbevel niet meer uitoefenen.

Artikel 5.11

De mogelijkheid om het rijbewijs in te nemen, is een dwangmiddel dat aan de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften is ontleend (artikelen 28a en 30). De

mogelijkheid tot inname van het rijbewijs kan gezien de aard van dat dwangmiddel alleen ten aanzien van betalingsplichtige natuurlijke personen plaatsvinden.

Artikel 5.12

Artikel 5.12 is ontleend aan artikel 28b en artikel 29 van de Wet Mulder. Voor het geval verhaalsmogelijkheden met of zonder dwangbevel (respectievelijk artikelen 5.9 en 5.10) niet hebben geleid tot volledige voldoening van de uitstaande geldschuld(en) of niet zijn toegepast (het is niet verplicht die verhaalsmogelijkheden toe te passen), heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat de mogelijkheid om over te gaan tot buitengebruikstelling van het motorrijtuig. Hij kan het motorrijtuig overbrengen naar een door hem aangewezen plaats en in bewaring stellen of hij kan middels een mechanisch hulpmiddel (bijv. wielklem) verhinderen dat er met het motorrijtuig gereden kan worden.

De bevoegdheid tot het buiten gebruik stellen strekt zich mede uit tot soortgelijke voertuigen waarover de schuldenaar vermag te beschikken. Onder 'beschikken' moet blijkens de wetsgeschiedenis van de Wet-Mulder worden verstaan "ten gebuik onder zich hebben", waarbij onverschillig is of de motorrijtuigen (inmiddels) op naam van een ander staan of aan een ander toebehoren.

De buitengebruikstelling duurt ten hoogste vier weken. De buitengebruikstelling wordt alleen tussentijds beëindigd, dus binnen de termijn van vier weken, indien betaling van de uitstaande geldschulden heeft plaatsgevonden (waaronder ook begrepen worden de kosten van inbewaringstelling / aanbrenge mechanisch hulpmiddel). Op dat moment krijgt de houder zijn motorrijtuig terug. Na vier weken eindigt de buitengebruikstelling alleen indien de kosten daarvan volledig zijn voldaan.

Indien de rechthebbende, dus de schuldenaar of de eigenaar van het voertuig, twaalf weken na de aanvang van de buitengebruikstelling het motorrijtuig niet heeft afgehaald dan wordt hij geacht zijn recht op de zaak te hebben opgegeven. Het staat de Minister van Verkeer en Waterstaat dan vrij om dat motorrijtuig weg te geven, te verkopen of te laten vernietigen. De minister is op basis van het vijfde lid al eerder bevoegd dat motorrijtuig weg te geven, te verkopen of te laten vernietigen. Daarvoor is vereist dat de kosten van de buitengebruikstelling vermeerderd met de geraamde kosten van verkoop, het weggeven of van de vernietiging, in verhouding tot de waarde van het motorrijtuig volgens hem onevenredig hoog worden. Als bijvoorbeeld de kosten van de buitengebruikstelling vermeerderd de geraamde kosten na vier weken is opgelopen tot bijvoorbeeld € 1500,- terwijl de dagwaarde van het motorrijtuig op dat moment slechts € 500,- bedraagt, ligt het in de rede dat de minister van zijn bevoegdheid gebruik maakt.

Artikel 5.13

Dit artikel is ontleend aan artikel 28 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wet-Mulder). Op grond van dit artikel kan, na verkregen rechterlijke machtiging, betaling van de kilometerprijs ook afgedwongen worden door het ten uitvoer leggen van gijzeling van de betalingsplichtige. De toepassing van het dwangmiddel gijzeling duurt ten hoogste één week.

Het betreft hier een ultimum remedium. Het is een bevoegdheid die alleen dan toegepast wordt als andere rechtsmiddelen om een betalingsplichtige tot betaling te bewegen, zijn uitgeput en zonder resultaat gebleven zijn. Ook hier geldt overigens dat er geen verplichting bestaat om alle in deze wet gegeven instrumenten van dwanginvordering te doorlopen alvorens het dwangmiddel gijzeling mag worden ingezet; het gaat er om dat alle instrumenten zijn ingezet die een reële kans van slagen bieden. De toepassing van gijzeling kan, gezien de aard van dat dwangmiddel, alleen ten aanzien van betalingsplichtige natuurlijke personen plaatsvinden.

Hoofdstuk 6: Uitvoering

Artikel 6.1

Gelet op de publieksgerichte component in de werkzaamheden van het inningsbureau alsmede met het oog op de positionering van dat bureau ten opzichte van andere diensten, is voorzien in formele bekendmaking in de Staatscourant door de Minister van Verkeer en Waterstaat welke dienst (in het algemeen deel van deze memorie is al vermeld dat het gaat om het CJIB) hem ondersteunt bij de heffing en invordering. De ministers van Verkeer en Waterstaat en van Justitie zullen uiteraard onderling nadere afspraken maken over uitvoering van de genoemde ondersteunende taken door het CJIB.

Aanvullend zal (met gebruikmaking van de algemene bestuursrechtelijke mandaatbevoegdheid) worden voorzien in mandaatverlening aan bepaalde functionarissen van de dienst met betrekking tot ministeriële bevoegdheden voor heffing en invordering.

Artikel 6.2

Op de taaktoedeling aan de RDW is al ingegaan in het algemeen deel van deze memorie. Wat betreft de ondersteuning van de handhaving van deze wet is van belang dat deze grotendeels strafrechtelijk van aard is. De handhavingstaak kan dus niet in volle omvang bij de RDW berusten; wel zullen bij de dienst buitengewone opsporingsambtenaren functioneren voor dit doel. De taak met betrekking tot registers moet nog nader worden uitgewerkt en zal ingevolge het tweede lid bij ministerieel besluit worden toegedeeld en geconcretiseerd.

Het derde lid voorziet in ministeriële regels aangaande de uitvoering van de taken van de RDW het vaststellen van kostengerelateerde tarieven door die dienst. Daarbij is van belang dat de Minister van Verkeer en Waterstaat bij brief van 17 januari 2008 mededeling heeft gedaan van het voornemen om de RDW onder het toepassingsbereik van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen te brengen (Kamerstukken II 2007/08 25 268, nr. 47). De realisatie van het voornemen houdt in dat hij krachtens artikel 17 van die wet de door de RDW vast te stellen tarieven zal goedkeuren. In het derde lid is als sluitstuk de mogelijkheid opgenomen dat de minister subsidie verstrekt aan de Dienst Wegverkeer, voor zover de door die dienst krachtens deze wet uitgeoefende taken niet kunnen worden bekostigd uit de opbrengst van de tarieven. Niet voor alle aspecten van de taakuitoefening kunnen kostenvergoedingen op basis van tarieven in rekening worden gebracht.

Artikel 6.3

De verstrekking door de RDW van de door die dienst ingevolge artikel 4.5, derde lid, onder d, en 4.9, eerste lid, ontvangen gegevens aan het inningsbureau is in de wet uitdrukkelijk geregeld, nu deze gegevens rechtstreeks van belang zijn voor de heffing en invordering en de RDW slechts optreedt als intermediair.

Artikel 6.4

Het gaat in dit artikel om een algemene verplichting voor ministers, overheidslichamen alsmede bij of krachtens de wet opgerichte rechtspersonen en andere lichamen die in hoofdzaak uitvoering geven aan het rijksbeleid, om die informatie te verstrekken die de Minister van Verkeer en Waterstaat hen vraagt met het oog op de heffing of invordering van de kilometerprijs dan wel de handhaving van de Wet kilometerprijs. De minister kan bij zijn verzoek aangeven of hij informatie mondeling of schriftelijk wenst te ontvangen, en hij hoeft voor de verstrekte informatie geen vergoeding te betalen. De bepaling komt overeen met artikel 55 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

Hoofdstuk 7: Toezicht en verdere handhaving

Artikel 7.1

De op grond van het eerste lid van dit artikel aan te wijzen toezichthouders beschikken over de bevoegdheden genoemd in afdeling 5.2 van de Awb, dus ook de bevoegdheid om een motorrijtuig over te doen brengen naar aangewezen plaats en dat motorrijtuig te onderzoeken op de aanwezigheid van een registratievoorziening. Gekwalificeerde medewerkers van private organisaties kunnen desgewenst ook als toezichthouders worden aangewezen.

Bij de op grond van onderdeel b van het eerste lid aangewezen ambtenaren kan het gaan om medewerkers van de KLPD en andere politieambtenaren.

Artikel 7.2

Artikel 7.2, eerste lid, kent voor de handhaving van de voorschriften met betrekking tot de registratievoorziening en beveiligingsmodule de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang toe aan de RDW en de Minister van Verkeer en Waterstaat. Voor een geval waarin bijvoorbeeld door een toezichthouder wordt geconstateerd dat geen registratievoorziening in een motorrijtuig aanwezig is, kan direct bestuursdwang worden toegepast zonder termijn of schriftelijke vastlegging (art. 5:31 Awb). Het motorrijtuig kan dan direct worden afgevoerd naar inbouwstation om daar de registratievoorziening op kosten van houder te laten aanbrengen (zie art 5:25, eerste lid, Awb).

Op basis van artikel 5:32 Awb beschikt het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het opleggen van een last onder bestuursdwang automatisch ook over de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen.

Bestuursdwang en strafrecht zijn in beginsel twee gescheiden trajecten. Deze kunnen los van elkaar worden toegepast. Daarbij kunnen soms wel complicaties ontstaan. Hierbij kan gedacht worden aan de gevallen waarin de houder zich verzet tegen aangezegde bestuursdwang en zich daarbij beroept op een wettelijke vrijstelling of zich op het standpunt stelt dat de wet op het bewuste motorrijtuig niet van toepassing is. De strafrechter is in beginsel gebonden aan de beslissing van de bestuursrechter, maar hij heeft een eigen onderzoeksplicht. Onder omstandigheden moet de strafrechter zelfs een onherroepelijke beslissing van de bestuursrechter afwachten.

Artikel 7.3

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid van aanwijzing van buitengewone opsporingsambtenaren. Voorts wordt voor de opsporing de bevoegdheid van de aangewezen ambtenaren om voertuigen te onderzoeken en de daarmee verband houdende medewerkingsplicht van de bestuurder uit de Wegenverkeerswet 1994 (artikel 160, vierde lid) van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikelen 7.4 en 7.5

Het gaat bij de geldboetes om wettelijke maxima. Dit volgt uit artikel 23, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht, waarin is bepaald dat de geldboete die voor een strafbaar feit ten hoogste kan worden opgelegd, gelijk is aan het bedrag van de categorie die voor dat feit is bepaald. Het Wetboek van Strafrecht kent zes categorieën geldboetes, oplopend van € 370,- voor strafbare feiten van de eerste categorie tot € 740.000,- voor strafbare feiten van de zesde categorie (artikel 23, vierde lid Wetboek van Strafrecht).

Artikelen 7.6 en 7.7

Deze artikelen maken het mogelijk om bij de sanctionering van strafbare feiten uit het wetsvoorstel een tweetal dwangmiddelen in te zetten, indien verhaal van de daarvoor opgelegde geldboete niet of niet volledig heeft plaatsgevonden. Indien betrokkene de - bij rechterlijke veroordeling of strafbeschikking opgelegde - geldboete en de daarop gevallen verhogingen niet betaalt, kan zijn rijbewijs worden ingenomen of kan zijn voertuig buiten gebruik worden gesteld, beide voor de duur van maximaal vier weken. De toepassing van deze

dwangmiddelen is ook mogelijk in het kader van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. Omdat deze dwangmiddelen ook bij de inning van de kilometerprijs zelf zijn voorzien, worden de met betrekking tot deze dwangmiddelen in de artikelen 5.11 en 5.12 voorziene regels om redenen van wetgevingseconomie in de artikelen 7.6, tweede lid, en 7.7, tweede lid, van overeenkomstige toepassing verklaard. In lijn met de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften is het bij de inning van de geldboete de officier van justitie die beslist over de inzet van deze dwangmiddelen.

Hoofdstuk 8: Wijziging andere wetten

Artikel 8.1

Motorrijtuigenbelasting wordt van een houder geheven tot het moment dat een motorvoertuig valt onder de Wet kilometerprijs. Een motorrijtuig wordt op basis van de artikelen 9.1 en 9.2 pas in de heffing van de kilometerprijs betrokken vanaf het tijdstip dat het voorzien moet zijn van een registratievoorziening met de daaraan toegevoegde beveiligingsmodule, of daarvan is vrijgesteld dan wel een ontheffing heeft verkregen. Zie voor een nadere toelichting ook hoofdstuk 7 van het algemeen deel.

Artikel 8.2

De belasting op zware motorrijtuigen vervalt met de invoering van de Wet kilometerprijs. De Wet belasting zware motorrijtuigen wordt daartoe ingetrokken. Het vervallen van de belasting op zware motorrijtuigen maakt tevens de opzegging of opschorting van het op 9 februari 1994 te Brussel tot stand gekomen verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens (Trb. 1994, 69) noodzakelijk. In de brief van de Staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer is kort ingegaan op dit punt (Kamerstukken II 2007/08 31 305, nr. 35). Voor opzegging van het Verdrag geldt dat deze plaats dient te vinden per begin van het kalenderjaar; een beëindiging van de heffing van het gemeenschappelijk gebruiksrecht kan op elk willekeurig tijdstip ingaan. Artikel 17 van het Verdrag voorziet in deze mogelijkheid en bevat ook de daarvoor geldende procedure. In beide gevallen is een opzegtermijn van negen maanden van toepassing. Mede gezien de grotere flexibiliteit is ervoor gekozen om over te gaan tot de beëindiging van de heffing van het gemeenschappelijk gebruiksrecht. Het tweede lid van dit artikel voorziet hierin.

Artikel 8.3

In deze bepaling wordt artikel 49 Wegenverkeerswet 1994 aangepast. Deze bewerkstelligt dat als er ter zake van een motorrijtuig nog vorderingen van de kilometerprijs openstaan, de overschrijving van dat motorrijtuig op een andere naam (door middel van de afgifte van een kentekenbewijs) wordt geweigerd door de RDW. Dit is een van de dwangmiddelen om houders tot betaling te bewegen.

In Kentekenreglement zal ook een bepaling worden opgenomen waardoor een kentekenhouder die vijf geldsommen op grond van de Wet kilometerprijs nog niet betaald heeft, geconfronteerd wordt met een weigering van de RDW een nieuw kenteken op zijn naam af te geven. Dit zogeheten verplichtingensignaal is een van de dwangmiddelen om houders tot betaling te bewegen en is tevens een middel in de strijd tegen katvangers.

Artikel 8.4

Het huidige artikel 26 van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit geeft een juridische basis voor een kilometerheffing en bevat de opdracht om bij of krachtens de wet nadere regels te stellen. Met de inwerkingtreding van de Wet kilometerprijs wordt dit onderwerp op andere wijze geregeld. Paragraaf 2.4 van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit kan daarom vervallen.

Artikel 8.5

Krachtens de eerste twee leden van artikel 14 Wegenwet moeten de rechthebbende op en de onderhoudsplichtige van de weg alle verkeer op die weg dulden (uitgezonderd beperkingen die verband houden met onderhoudswerkzaamheden en beperkingen in het gebruik). In het vijfde lid van dit artikel is zeker gesteld dat de eerste twee leden van dit artikel niet in de weg staan aan de heffing van mobiliteitstarieven op grond van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit. Met de in artikel 8.5 opgenomen aanpassing wordt dat ook zeker gesteld voor de heffing van de kilometerprijs.

Artikel 8.6

De hier bedoelde bijlage van de Awb wordt ook wel de 'negatieve lijst' genoemd. De in deze lijst opgenomen besluiten zijn op grond van artikel 8:5, eerste lid, van de Awb uitgesloten van beroep en daarmee op grond van artikel 7:1 Awb ook van bezwaar. Artikel 8.6 regelt de opname op deze negatieve lijst van besluiten over de aanwijzing van de plaatsen waar en de tijden waarop het spitstarief geheven zal worden.

Tevens wordt een besluit strekkend tot toepassing van verhaal zonder dwangbevel op deze negatieve lijst geplaatst. Tegen verhaal zonder dwangbevel is in het elfde lid van artikel 5.9 al een civielrechtelijke rechtsgang opengesteld. Het is ongewenst dat er daarnaast ook een publiekrechtelijke rechtsgang openstaat. Er kan in dit verband ook worden gewezen op het feit dat de Wet administratiefrechtelijke rechtshandhaving verkeersovertradingen integraal op de negatieve lijst is opgenomen; Daarmee is het in die wet ook geregelde verhaal zonder dwangbevel eveneens onder de werking van de negatieve lijst gebracht.

Tegen de aanmaning en verhaal met dwangbevel (artikel 5.10) staat eveneens een civielrechtelijke rechtsgang open. Opname in de negatieve lijst is niet nodig, omdat bezwaar en beroep al in de Algemene wet bestuursrecht zelf worden uitgesloten (artikel 8.4, onderdeel m, van Awb). Ook het besluit krachtens artikel 5.11, strekkend tot de inneming van het rijbewijs, is op de negatieve lijst geplaatst. Daarmee is aangesloten bij de systematiek van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersovertradingen. Die wet is integraal op de negatieve lijst is opgenomen, waardoor tegen de inneming geen beroep openstaat op grond van hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht. Ook hier geldt dat de burgerlijke rechter als restrechter om een oordeel kan worden gevraagd. De buitengebruikstelling van een motorrijtuig op grond van artikel 5.12 is echter niet op de negatieve lijst geplaatst, omdat er in dat geval geen sprake is van een besluit, maar van een feitelijke handeling en daartegen nooit bezwaar en beroep openstaat (wel blijft uiteraard de mogelijkheid bestaan om de burgerlijke rechter als restrechter te vragen om een oordeel over de toepassing van dit instrument).

Artikel 8.7

Dit artikel regelt dat het vergunningstelsel van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) niet van toepassing is op fysieke ingrepen op of over rijkswegen die nodig zijn ter uitvoering van deze wet. Het gaat hierbij niet om werken van groot formaat, maar om de plaatsing van handhavingsportalen, als onderdeel van het totale handhavinginstrumentarium voor deze wet. Deze portalen zullen voornamelijk op of over hoofdwegen worden geplaatst, maar niet uitgesloten is dat ook op andere wegen portalen zullen komen.

Voor dit type fysieke ingrepen is naast de Wbr-vergunning de bouwvergunning op grond van de Woningwet relevant. Voor de bouwvergunning geldt dat dit type fysieke ingrepen in het algemeen is uitgezonderd van de vergunningplicht. Ingevolge artikel 43, eerste lid, Woningwet, juncto artikel 3, derde lid, van het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken is immers géén vergunning vereist voor bouwwerken voor het verkeer, indien die naar aard en omvang vergelijkbaar zijn met bouwwerken als bouwwerken voor verkeersregeling, verkeersgeleiding, wegaanduiding, verlichting of tolheffing. Ingevolge artikel 2 van de Wbr zou dit type fysieke ingrepen wel Wbr-vergunningplichtig zijn, maar dan slechts op of boven wegen die in beheer zijn bij het rijk. Nu op basis van voorgenoemde regelingen het plaatsen van handhavingsportalen op of boven wegen die niet in beheer zijn bij het rijk in het geheel geen vergunningsvereisten gelden, ligt het in de rede om voor het maken of behouden van

handhavingsportalen op of over rijkswegen ook van de vergunningplicht ingevolge artikel 2 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken af te zien.

Artikel 8.8

De netto-opbrengsten van de kilometerprijs is ingevolge artikel 1.2, derde lid, bestemd voor het Infrastructuurfonds. Artikel 6 van de Wet Infrastructuurfonds is in verband met deze nieuwe voedingsbron van het Infrastructuurfonds aangepast.

Artikel 8.9

In het kader van de Wet op de economische delicten (hierna: WED) wordt een overtreding van het verbod van de artikelen 4.7, derde lid, en 4.21, tweede lid, een strafbaar feit. Het gaat hier om handelingen die overeenkomen met handelingen in strijd met artikel 34 van de Wegenverkeerswet 1994, die eveneens als economisch delict zijn aangemerkt.

Op basis van artikel 2, eerste lid, van de WED is een overtreding van het verbod van de artikelen 4.7, derde lid, en 4.21, tweede lid, van de Wet kilometerprijs een misdrijf, voor zover opzettelijk begaan, en anders een overtreding. Op basis van artikel 5 van de WED worden economische delicten uitsluitend bestraft met de in die wet opgenomen sancties, tenzij bij een andere wet anders is bepaald. De Wet KMP bevat voor de bovenbedoelde delicten geen afwijkende regeling.

Artikel 8.10

Met de voorgestelde wijziging van de Wet geluidhinder (Wgh) wordt verduidelijkt dat bij een besluit tot het instellen of laten vervallen van een spitstarief op bepaalde weggedeelten geen sprake is van 'wijziging op of aan een weg' in de zin van de Wgh. In die gevallen kan volgens de Wgh sprake zijn van een reconstructie in de zin van die wet, waarbij opnieuw moet worden getoetst aan de normen voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting. De weggedeelten waar een spitstarief geldt, worden aangewezen bij of krachtens AMvB (het Spitsbesluit, artikel 3.8 van deze wet). Om knelpunten op de meest effectieve wijze met een spitstarief te kunnen aanpakken, is maatwerk nodig. Vaak zal het gaan om een samenstel van weggedeelten waar een spitstarief geldt. Hiervan wordt regelmatig bezien of er weggedeelten aan moeten worden toegevoegd, of dat er delen zijn waar structurele congestie niet meer voorkomt en het spitstarief kan komen te vervallen. Hiermee is het spitstarief een flexibel instrument. Het instellen van een spitstarief in combinatie met het basistarief zal, gezien de gunstige effecten op de geluidsbelasting door de te verwachten afname van het verkeer, geen wijziging in de zin van de Wgh opleveren. Ook het laten vervallen van een spitstarief op bepaalde weggedeelten levert geen wijziging op of aan de weg op. Het spitstarief zal immers pas worden afgeschaft, wanneer er geen sprake meer is van structurele congestie. Hierdoor treedt ook eerder een verbetering in de geluidsbelasting op dan een verslechtering. Dergelijke criteria krijgen een plaats in het Spitsbesluit.

Overigens kan nog worden opgemerkt dat met de overgang naar de systematiek van geluidproductieplafonds op rijkswegen (zie o.m. de toelichting op de begroting van het Ministerie van VROM, Kamerstukken II 2008-09, 31200 XI, nr.2) voor het hoofdwegennet niet meer relevant is of sprake is van een wijziging op of aan de weg. De wegbeheerder heeft dan een continue zorgplicht tot naleving van het geluidproductieplafond.

Hoofdstuk 9: Invoeringsrecht

Artikel 9.1

De uitrusting van motorrijtuigen met een registratievoorziening met bijbehorende module is een grootschalige operatie en zal derhalve gefaseerd geschieden. Het tijdstip waarop een voertuig met een Nederlands kenteken moet zijn voorzien van een registratievoorziening (met de daaraan toegevoegde beveiligingsmodule), wordt steeds bij ministeriële regeling bepaald. Uitgangspunt voor personenauto's en bestelauto's zal hierbij zijn de eerste cijfercombinatie van dat kenteken. Dit betekent dat bij ministeriële regeling wordt bepaald dat voor een bepaalde datum bijvoorbeeld de kentekens waarin de nummers 17 en 36 als eerste voorkomen moeten zijn voorzien van een registratievoorziening, inclusief de daaraan toe te voegen module. De houder zal vervolgens voldoende gelegenheid krijgen om aan deze verplichting te voldoen. Zie voor een nadere toelichting ook hoofdstuk 7 van het algemeen deel.

Artikel 9.2

Een motorrijtuig wordt pas in de heffing van de kilometerprijs betrokken vanaf het moment dat het ingevolge de artikelen 4.5 en 4.8 moet zijn voorzien van een registratievoorziening met de daaraan toe te voegen beveiligingsmodule.

Hoofdstuk 10: Slotbepalingen

Artikel 10.1

Dit artikel bevat de evaluatiebepaling. De tarieven voor de kilometerprijs en de uitvoering door erkende dienstverleners maken in elk geval onderdeel uit van de evaluatie. De krachtens artikel 1.10 voor advisering over de uitvoering van de wet aangewezen organisaties en de decentrale wegbeheerders worden op basis van het tweede lid van dit artikel bij de evaluatie betrokken.

Artikel 10.2

Dit artikel biedt de mogelijkheid om bij koninklijk besluit verschillende artikelen, of onderdelen van artikelen, op verschillende tijdstippen in werking te laten treden.

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

ir. Camiel Eurlings