

Vergaderjaar 2007–2008

31 305

Mobiliteitsbeleid

Nr. 34

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 mei 2008

Op 30 november 2007 heeft het kabinet de beslissing genomen om in één keer door te stoten naar de invoering van de landelijke kilometerprijs, gedifferentieerd naar tijd, plaats en milieu. Deze kilometerprijs komt in plaats van (een deel van) de vaste autobelastingen. Daarmee ligt de weg vrij naar de feitelijke realisatie van een eerlijker systeem van betalen naar gebruik. Hiermee is de bereikbaarheid en het milieu in Nederland gediend.

Zoals u weet, geef ik op een realistische én ambitieuze wijze vorm aan de invoering van de kilometerprijs in de komende jaren. Daarbij heb ik vanaf het allereerste begin oog voor mogelijke risico's en problemen, zodat deze geen verrassing vormen tijdens de rit en gaandeweg kunnen worden verkleind of opgelost. Eerder dit jaar heb ik deze lijn ook verwoord tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer (6 februari 2008) en verankerd in de werkwijze van het project.

Ik ben daarom verheugd om u langs deze weg de Basisrapportage Uitwerkingsfase Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM) aan te kunnen bieden. Overeenkomstig de Regeling Grote Projecten (TCI) verschaft deze rapportage inzicht in de doelstelling van het project, de reikwijdte, de planning, de risico's en de financiering.

De basisrapportage is gebaseerd op het kabinetsbesluit van 30 november 2007 waarbij de hoofdlijn voor de invoering van de kilometerprijs is vastgesteld. Ten opzichte van dit kabinetsbesluit heb ik de planning en de kostenraming verder geconcretiseerd om deze zo realistisch mogelijk te maken en om daarmee meer inzicht te geven in risico's en kansen. Wat betreft het moment van aanbidding heb ik bewust een koppeling gelegd tussen het opstellen van deze basisrapportage en de afronding van de besluitvorming over het Fiscaal plan. Zodat bij de beoordeling van de financiële uitgangspunten ook duidelijk is met welke opbrengst van de kilometerprijs gerekend moet worden met oog op de financiële randvoor-

waarde van de 5%-streefnorm. Deze financiële randvoorwaarde is de norm die geldt voor de exploitatiekosten.

In de Basisrapportage Uitwerkingsfase Anders Betalen voor Mobiliteit welke hoort bij deze brief is de laatste stand van zaken rondom de budgettaire aspecten nog niet verwerkt aangezien de peildatum 30 november 2007 is. Deze worden onderstaand kort toegelicht.

Budgettaire aspecten

De hoofdlijn van de beslissing van het kabinet is als volgt:

Omzetting bpm/mrb – kilometerprijs neutraal.....

De opbrengst van de bestaande bpm en mrb wordt versleuteld in het kilometertarief, hetgeen maximale invulling betekent van het principe van eerlijk betalen en op macroniveau neutraal uitpakt voor de automobilist.

... en automobilist per saldo beter af.

Aanvullend hierop heeft het kabinet besloten om de derving die voor de schatkist optreedt als gevolg van de invoering van de kilometerprijs – minder opbrengsten van de kilometerprijs zelf en accijnzen door een afname van het aantal voertuigkilometers – niet te versleutelen in de kilometerprijs. Daartegenover staat het feit dat de provinciale opcenten en de exploitatiekosten (tot een maximum van 5%) worden verwerkt in het kilometertarief. Per saldo gaat de automobilist hiermee in de structurele situatie minder bijdragen aan de schatkist via autobelastingen. Omdat de provinciale opcenten vervallen, wordt in overleg met het InterProvinciaal Overleg (IPO) gezocht naar een nieuwe financieringsbron, die nauw aansluit bij het provinciale takenpakket. Dit zal terugkomen in een onderzoek dat uiterlijk in 2010 zal zijn afgerond. Het kabinet wil thans niet vooruitlopen op dit onderzoek met dien verstande dat al wel kan worden gezegd dat een eventuele nieuwe belasting niet zijn grondslag kan vinden in de automobiliteit.

Dit betekent dat de bpm en de mrb inclusief de opcenten in stappen worden afgebouwd tot 100% tot nul in 2018. De huidige af te bouwen bpm wordt vanaf 2009 in een aantal stappen omgevormd tot een emissie-gerelateerde belasting door nu de emissies op te nemen in de grondslag voor de bpm om uiteindelijk de bpm geheel te baseren op emissies. Met de branche wordt overleg gevoerd over de fasering van deze omvorming.

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, milieu-effecten, algehele welvaarts-effecten en de schatkist voordoen. Tot 2016 vindt de tariefstelling voor de kilometerheffing plaats op basis van 75% afbouw van de bpm, in 2017 op basis van 87,5% en vanaf 2018 vindt de tariefstelling plaats op basis van 100% afbouw bpm.

De totale afbouw van de bpm en de mrb inclusief de opcenten is het uitgangspunt bij toetsing van de exploitatiekosten aan deze 5% streefnorm. Dit houdt in dat alle weggebruikers deelnemen, alle belastingen zijn afgebouwd en dat het marktmodel zich heeft ontwikkeld. Kortom, op het moment dat het systeem volledig is ingevoerd en werkt. Zoals uit de basisrapportage blijkt wordt nog niet aan deze norm voldaan wanneer het systeem op dit moment zou worden ingevoerd. Er zijn echter een aantal ontwikkelingen die er op wijst dat een verlaging van het kostenniveau in de komende jaren mogelijk is. Zo ontving ik recent nog een brief van een

aantal grote marktpartijen waarin zij mij verzekeren dat zowel de 5%-grens als de planning haalbaar zijn. De markt wordt op deze manier uitgedaagd om deze 5% waar te maken. Gelijktijdig wordt in het project op een beheerste manier nader inzicht verkregen in de kostenontwikkeling, technische prestatie en gedragseffecten van dit systeem.

Financiële inpassing

De exploitatie- en investeringskosten worden volledig gefinancierd uit de begroting van VenW, het Infrastructuurfonds en het FES. Uitgaande van een streefnorm van 5% exploitatiekosten van de opbrengsten geldt dat deze kunnen worden gefinancierd uit een opslag op het kilometertarief. Eventuele extra benodigde investeringsmiddelen bovenop de ruimte die met dit voorstel binnen het Infrastructuurfonds voor (investeringskosten van de) voertuigapparatuur is gereserveerd (€ 1,9 mld), worden tot een maximum van € 0,9 mld technisch gedekt in het FES, zonder bijstelling van de nu beschikbare middelen voor investeringsprojecten. Mocht een deel of het geheel van deze 0,9 mld nodig blijken te zijn, dan wordt dekking gezocht bij niet-belegde gelden binnen de verschillende FES-domeinen. Tijdens de formatie van het volgend kabinet kan bezien worden in hoeverre de voeding eventueel verhoogd moet worden met het oog op deze financieringsopgave.

Basisrapportage benoemt uitwerkingsfase

Wat betreft de inhoud van deze basisrapportage is het van belang om te realiseren dat dit de weerslag is van de huidige werkzaamheden van het project waarbij sprake is van een verdere uitwerking van het kabinetsbesluit tot een uitgewerkt uitvoeringsplan. Veel zaken zijn al bekend, de hoofdlijn is besloten en nu worden verschillende onderwerpen nog verder uitgediept om door te dringen tot in de finesses van onderwerpen als marktordening en aanbesteding. Daarmee kan ik gaandeweg een steeds duidelijker beeld geven van scope, planning, risico's en financiering. De komende tijd kunt u dus een verdere concretisering verwachten die ook tot uitdrukking komt in het partieel uitvoeringsbesluit, brief over de aanpak van de mobiliteitsprojecten, het wetsontwerp en de komende voortgangsrapportages die ik uw Kamer aanbied.

Hoofdbestanddeel: planning met go/no go momenten

Hoofdbestanddeel in deze basisrapportage vormt wat mij betreft de planning met daarin duidelijke go/no go momenten en een beschrijving van de verschillende besluiten die u in de komende jaren kunt verwachten. In een groot project als Anders Betalen voor Mobiliteit komt het erop aan dat de nodige voortgang wordt geboekt en dat we niet verzanden in discussies en onderzoeken; het gaat nu ook om doen en ondervinden. Daarbij zet ik me volledig in om de essentiële onomkeerbare stappen voortvarend én zorgvuldig te zetten door nu al de momenten te bepalen waarop ik samen met uw Kamer wil bezien of er nog steeds een solide basis is voor de volgende stap in de richting van de realisatie van de landelijke kilometerprijs. Een heldere implementatiestrategie met beslismomenten zodat niemand in een fuik zwemt.

Mobiliteitsprojecten op korte termijn

In het kabinetsbesluit van 30 november 2007 is aangegeven dat wat betreft de implementatiestrategie sprake is van twee parallelle sporen. Enerzijds de voorbereidingen van de uitrol van het systeem van de kilometerprijs en anderzijds de mobiliteitsprojecten op korte termijn. Ik zal hier eerst kort ingaan op de mobiliteitsprojecten ABvM.

Eerder heb ik aangegeven dat de mobiliteitsprojecten als doel hebben om nog voor de start van de introductie van de kilometerprijs voor personenauto's (2012) techniek te testen en gedrags- en bereikbaarheidseffecten te realiseren. Hiervoor heb ik voor de komende jaren € 100 mln ter beschikking gesteld. De mobiliteitsprojecten ABvM dienen een filereductie te bereiken rond de grote steden gedurende spijtstijden door het gedrag van weggebruikers te beïnvloeden. Tegelijkertijd kunnen de projecten dienen als een startmotor voor de ontwikkeling van een multiple service providers markt voor de kilometerprijs en bieden de projecten de gelegenheid om ervaring op te doen met diverse voor de kilometerprijs relevante aspecten zoals techniek, gedrag en interfaces.

De mobiliteitsprojecten zie ik in samenhang met de Taskforce Mobiliteitsmanagement en het beleidskader Benutten. Hierdoor wordt zowel ingezet op verkeersmanagement als op het verkennen van de mogelijkheden van IT-diensten voor de verbetering van de bereikbaarheid. Kern van mijn beoogde aanpak voor de mobiliteitsprojecten in het kader van Anders Betalen voor Mobiliteit wordt gevormd door in te zetten op de totstandkoming en uitvoering van ambitieuze convenanten waarbij een centrale rol ligt in de regio. Dat is de plek waar de bereikbaarheid door overheden en werkgevers aangepakt kan worden met mobiliteitsprojecten. De projecten krijgen gestalte in die regio's waarin de Taskforce actief is en waar de problematiek met betrekken tot de bereikbaarheid het grootst is. Regio's komen pas in aanmerking voor financiële ondersteuning als in de regionale taskforces concrete afspraken zijn gemaakt over mobiliteitsmanagement in brede zin. De financiering van mobiliteitsprojecten ABvM vormen hierdoor een extra vliegwiel om te komen tot de uitvoering van concrete afspraken waar weggebruikers in de jaren voorafgaand aan de introductie van de kilometerprijs ook echt iets van gaan merken.

Mijn beoogde aanpak voor de mobiliteitsprojecten heb ik de afgelopen tijd gedeeld met diverse marktpartijen, regionale overheden, maatschappelijke organisaties en grote werkgevers. Ik werk deze lijn momenteel uit in een aparte brief die ik u binnenkort zal aanbieden.

Systeem van de kilometerprijs

Zoals gezegd vormt de uitrol van het systeem van de kilometerprijs het andere spoor in de implementatiestrategie. De kern van een zorgvuldige uitvoering van dit spoor schuilt in de vijf go/no go momenten die ik in deze brief extra wil belichten.

1. Plan fiscaliteit (mei 2008)

Het plan fiscaliteit legt de basis onder de precieze omzetting van de vaste autobelastingen (mrb en bpm) naar de kilometerprijs en geeft daarmee ook kaders voor de uitrol van de kilometerprijs en is daardoor leidend voor het wetsvoorstel en het implementatieplan.

Ik volsta hier met een verwijzing naar de brief van de staatssecretaris van Financiën over dit onderwerp. Duidelijk mag zijn dat zonder besluitvorming over dit punt de uitrol niet kan starten.

2. Implementatieplan en partieel uitvoeringsbesluit (go/no go zomer 2008)

De afgelopen maanden is hard gewerkt aan de verdere uitwerking van het marktmodel en de mogelijkheden rond de uitrol van de kilometerprijs in de komende jaren. Het implementatieplan geeft straks de basis voor certificering van apparatuur, certificering van diensten van providers, aanbesteding en de uitrol in de komende jaren. Daarnaast wordt daarbij ingegaan op de stappen op de korte termijn die leiden tot onder andere de uitvoering van de Proof of Concept.

Voor het implementatieplan zijn deze maanden de nodige acties uitgevoerd om binnenkort tot een zorgvuldige afweging te kunnen komen. Naast een actualisatie van de Public Private Comparator uit 2007 is de afgelopen tijd ook gesproken met verschillende marktpartijen om hun zienswijzen te kunnen benutten. Deze verkenning bouwt voort op de drie voorkeursmodellen die ook in het kabinetsbesluit van 30 november 2007 zijn genoemd. Insteek is «markt, tenzij» zonder daarbij naïef in te gaan op aanbiedingen van marktpartijen. Ik zoek daarom naar een model met optimale marktspanning ten gunste van het beperken van de kosten in combinatie met leveringszekerheid zodat er ook daadwerkelijk een systeem draait op het moment dat ik in overleg met uw Kamer de «kilometerprijsknop aan wil zetten». U ziet een eerste beeld van de actualisatie van de kennis over de meest geschikte marktmodellen terug in de voorlopige werkhypothese die in de basisrapportage is opgenomen. Het betreft uitdrukkelijk een voorlopige voorkeur met als doel in deze rapportage al meer houvast te kunnen geven. In het implementatieplan en het uitvoeringsbesluit kan ik pas definitief alle voor- en nadelen van de verschillende opties goed afwegen en zal ik tot een eindkeuze komen.

Parallel aan de verkenning met marktpartijen zijn met de andere overheden en met maatschappelijke organisaties de thema's verkend die de komende jaren de basis vormen voor de transitievraagstukken die spelen richting groepen weggebruikers en die nog de nodige uitwerking zullen vragen. Het mag duidelijk zijn dat de kern gevormd wordt door de communicatie over wat er te wachten staat en wat gebruikers zelf moeten doen. Ik zal in het implementatieplan ook terugkomen op deze onderwerpen en op de manier waarop ik deze samen met de relevante maatschappelijke organisaties, overheden en departementen verder uit wil werken.

Zoals aangegeven in het kabinetsbesluit van 30 november 2007 kunt u het implementatieplan met de bijbehorende besluiten verwachten rond deze zomer. Het go/no go moment heeft de vorm van een partieel uitvoeringsbesluit: partieel doordat het de eerste stappen in de uitvoering betreft en doordat later pas een besluit wordt genomen over de definitieve uitrol. Dit partieel uitvoeringsbesluit bevat ook een beeld tegen welke inspanning en kosten de Proof of Concept wordt uitgevoerd en zal gedetailleerder houvast bieden ten aanzien van kostenramingen en plannings dan op dit moment mogelijk is in de basisrapportage. Met dit uitvoeringsbesluit wordt overigens het moment gemarkeerd dat het project Anders Betalen voor Mobiliteit overgaat van uitwerkingsfase naar de uitvoeringsfase.

3./4. Vaststelling wetsvoorstel in de Tweede Kamer/Realisatiebesluit, definitief uitvoeringsbesluit

Twee dicht op elkaar liggende go/no-go momenten zijn de vaststelling van het wetsvoorstel in uw Kamer en het realisatiebesluit/definitieve uitvoeringsbesluit. Er is deze maanden al hard gewerkt aan het wetsvoorstel kilometerprijs, waarvoor binnenkort de adviesprocedure start. Conform planning wordt het wetsvoorstel dit najaar voorgelegd aan de Raad van State waarna het omstreeks de jaarwisseling 2008/2009 aangeboden kan worden aan uw Kamer. Ik hoop dat het vervolgens mogelijk is om omstreeks de tweede helft van 2009 de inhoudelijke bespreking van de wetgeving met uw Kamer te voeren.

In de planning is terug te zien dat de bespreking van het wetsvoorstel met uw Kamer een belangrijk ijkpunt vormt voor de verdere uitvoering: na bespreking staan de contouren van de kilometerprijs zodanig vast dat het verantwoord is om over te gaan tot een realisatiebesluit/definitief uitvoeringsbesluit. Dit besluit vormt een belangrijk signaal voor private aanbieders en vormt verder de basis voor nadere proeven en de verdere stapsgewijze implementatie. Mocht het daarop volgende wetgevings-

overleg met de Eerste Kamer nog tot nieuwe inzichten leiden dan is er nog voldoende ruimte om dit mee te nemen in deze voorbereidingen. Dit go/no go besluit wil ik dan ook in de tweede helft van 2009 aan u voorleggen met de daarbij behorende scope, planning, risico's en kostenraming.

Wat betreft de planning ten aanzien van de start met vrachtovervoer is in het kabinetsbesluit van 30 november 2007 al aangegeven dat het van belang is om tot een versnelling te komen ten opzichte van het kritische pad dat destijds stond op 2012. Essentieel is in ieder geval dat er sprake is van een parallelle aanpak waardoor de mogelijke aanbesteding ten behoeve van vrachtovervoer al van start gaat nadat de wetgeving is besproken in uw Kamer, maar voordat de wetgeving definitief is goedgekeurd door de Eerste Kamer. In de basisrapportage is aangegeven dat bij een inhoudelijke bespreking met uw Kamer in de tweede helft van 2009 het mogelijk moet zijn om met het vrachtovervoer eind 2011 te starten. Daarbij is het van belang nu al te signaleren dat het risico van deze aanpak is dat tijdens het wetgevingsproces wijzigingen doorgevoerd moeten worden die van invloed zijn op het (functioneel) Programma van Eisen, de architectuur en of de bereidheid van partijen om tijdig te starten met de voorbereidingen. Mogelijk zijn er dan aanpassingen nodig die extra tijd en/of geld vragen. Om dit risico zoveel mogelijk te beheersen wil ik uw Kamer vroegtijdig betrekken bij het vaststellen van het functioneel Programma van Eisen. Daarnaast wordt het risico beperkt door de getrapte besluitvorming over de uitvoering in de vorm van een partieel uitvoeringsbesluit in 2008 en later een definitief uitvoerings-/realisatiebesluit. En door te werken met fasecontracten ten behoeve van de eventuele opschaalbaarheid van de backoffice.

5. Implementatiebesluit

Halverwege 2011 verwacht ik dat het implementatiebesluit genomen kan worden na afronding van de Proof of Concept. Zoals eerder aangegeven in het kabinetsbesluit van 30 november 2007 en tijdens het Algemeen Overleg op 6 februari 2008 is het van belang om ervaring op te doen en de werking van verschillende voertuigapparaten te testen.

De voorbereidingen voor de Proof of Concept geven al meer inzicht in de uiteindelijke eisen aan het systeem en in de belangrijkste kostenfactoren (bekend in 2009 en te benutten voor het definitieve uitvoeringsbesluit). Daarnaast wordt bij de testgroep ervaring opgedaan met de communicatie met gebruikers en mogelijke aandachtspunten voor de uiteindelijke uitrol richting alle weggebruikers.

Het implementatiebesluit bevat twee elementen:

- een uitspraak over de start van de inbouw van apparatuur bij vrachtwagens en personenauto's;
- een uitspraak over het precieze moment waarop gestart wordt met de inning van de kilometerprijs in plaats van (een deel van) de vaste autobelastingen.

Dit besluit zet het systeem van de kilometerprijs definitief in werking. Uit nader onderzoek voor de basisrapportage blijkt dat de versnelling ten behoeve van de implementatie van de kilometerprijs voor vracht in 2011 ambitieus is, en alleen haalbaar is als zich beperkt risico's voordoen. Ik loop niet weg voor deze ambitie, maar zoals ik al eerder aangegeven heb staan voor mij de kwaliteit van het systeem en een zorgvuldige implementatie voor op.

Vervolgstappen dit jaar

Hierboven heb ik aangegeven hoe ik op een zorgvuldige en ambitieuze wijze de stappen zet richting realisatie van de kilometerprijs in Nederland.

Samenvattend kunt u de komende maanden de volgende documenten van mij verwachten:

- het implementatieplan/(partieel) uitvoeringsbesluit (rond deze zomer);
- de brief over de beleidslijn met betrekking tot de mobiliteitsprojecten (rond deze zomer);
- een basisrapportage voor de uitvoeringsfase die ingaat na het partieel uitvoeringsbesluit (najaar 2008);
- het wetsvoorstel kilometerprijs (rond de jaarwisseling 2008/2009).

Ik zie uit naar de inhoudelijke samenwerking met uw Kamer om de kilometerprijs binnen reële invoeringstermijnen, risico's en kosten te realiseren.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings