

Inleiding

Dit position paper is opgesteld ten behoeve van het rondetafelgesprek betreffende Betalen Naar Gebruik (BNG) dat op woensdag 16 november 2022 plaatsvindt met de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Waterstaat. KPMG is gevraagd aan dit gesprek deel te nemen vanwege haar expertise op gebied van vormen van wegbeprijzing. In dit geval meer specifiek vanwege het onderzoek naar de technische- en invoeringsaspecten van een GNSS (satelliet) gebaseerd systeem voor BNG dat KPMG in december 2020 in opdracht van het ministerie van Financiën heeft opgeleverd. Dit wijkt af van het huidige uitgangspunt van een enkel op afgelegde kilometers gebaseerd systeem van BNG. In dit position paper gaan we kort in op een aantal vragen die de Kamercommissie heeft meegegeven ten behoeve van het rondetafelgesprek.

Hoe kan, indien gewenst, een optie worden ingebouwd die differentiatie naar tijd, plaats en voertuigeigenschappen in de toekomst mogelijk maakt?

KPMG heeft in haar studie GNSS gebaseerde varianten onderzocht waarin differentiatie naar emissies, tijd en/of plaats mogelijk zijn. Specifiek ten aanzien van de differentiatie naar tijd en/of plaats zijn diverse vormen van boordapparatuur alleen mogelijk bij een GNSS gebaseerd systeem door:

- **On-board units (OBU):** met behulp van een OBU kan het voertuig worden gelokaliseerd. Deze OBU's bevatten doorgaans een locatiemodule, zoals GPS.
- **'Connected vehicle' of ingebouwde telematica:** Met 'connected vehicles' wordt in de eerste plaats On-Board Diagnostics (OBD) bedoeld dat met behulp van een plug-in (via een dongle of connector) kan worden gebruikt om de locatie van voertuigen te volgen. Een andere vorm van 'connected vehicles' zit veelal in nieuw geproduceerde voertuigen op de Europese markt, die in toenemende mate worden voorzien van 'connected car'-technologie. Met behulp van deze ingebouwde telematicatechnologie (inclusief GPS) in het voertuig kunnen de positiegegevens worden bepaald en de afgelegde afstand worden berekend.
- **'Fleet-telematics' of telematica-apparaten:** Bij 'fleettelematics' of telematica-apparaten wordt gebruikgemaakt van een apparaat in een voertuig om locaties en het gebruik van een voertuig te registreren.
- **Smartphone en app:** In een studie uit 2014 van het Europees Parlement werd reeds uitdrukkelijk gewezen op het grote potentieel van het gebruik van smartphones binnen elektronische toelagesystemen. Smartphones, met behulp van een geschikte applicatie, kunnen de locatie van een voertuig nauwkeurig en efficiënt bepalen en vereisen geen (relatief dure) extra hardware in een voertuig.

De differentiatie naar voertuigeigenschappen kan normaliter administratief in de vorm van tariefdifferentiatie worden verwerkt en is niet afhankelijk van de gekozen uitvoeringstechniek. Dit kan dus ook binnen het huidige beleidsvoornemen van een enkel op basis van afgelegde kilometers gebaseerd systeem van BNG.

Hoe kunnen kilometerstanden betrouwbaar uitgelezen worden (fraudebestendigheid)?

Momenteel wordt onderzoek uitgevoerd naar de fraudebestendigheid met betrekking tot het uitlezen van kilometerstanden. Hierbij is van belang aandacht te hebben voor de wijze waarop de kilometerstanden worden uitgelezen en door wie, alsmede de mogelijkheden tot inbrengen van additionele waarborgen in kaart te brengen.

Wat is het risico van jaarlijkse uitlezing van kilometerstanden voor financieel minder weerbare mensen en hoe is dat te beperken?

Het jaarlijks uitlezen van de kilometerstanden gaat gepaard met het risico dat een minder weerbaar persoon slechts éénmaal per jaar ineens een groot bedrag moet betalen. Hier kan hij/zij door verrast worden, omdat hier gedurende het jaar onvoldoende rekening mee is gehouden. Om dit risico te beperken valt te denken aan:

- een systeem waarin mensen gevraagd wordt om periodiek zelf een kilometerstand door te geven (die dan niet gecontroleerd wordt), op basis waarvan 'voorschotten' worden betaald. Einde jaar volgt dan een afrekening op basis van een gecontroleerde kilometerstand. Voor minder weerbare mensen wordt dan de betalingslast gespreid en neemt het risico op financiële 'verrassingen' af.

- een aanlooperperiode zijn, waarbij gebruikers al kilometerstanden rapporteren maar er nog niet daadwerkelijk voor betalen. Dit leidt mogelijk ook tot een beter bewustzijn.

Voor financieel minder weerbare mensen zijn aanpalend risico's te voorzien die samenhangen met de uitvoeringstechniek en mogelijkheden die voor alle gebruikers worden verkend om frauderisico te beperken. De eerste hoofdlijnenbrief BNG van 1 juli 2022 verwijst naar in dit kader naar:

- verplichte periodieke opname van de kilometerstand, met als risico dat dit extra kosten met zich meebrengt om de kilometerstand op locatie (bij een garagebedrijf) te laten opnemen. Dit risico is mogelijk te beperken door de kilometerstand aan huis te op te nemen.
- het gebruik maken van data van autofabrikanten. Dit is met name mogelijk bij nieuwe auto's. Financieel minder weerbare mensen zullen echter eerder beschikken over oudere of minder technologisch geavanceerde voertuigen. Aanvullende boordapparatuur is dan benodigd om dit risico te beperken, zie hierna.
- het inbouwen van boordapparatuur om de tellerstand beveiligd op te slaan of te registreren. Risico hierbij is dat de kosten voor het inbouwen van boordapparatuur voor rekening komt van financieel minder weerbare mensen. Dit risico is mogelijk te beperken door deze groep te compenseren voor deze kosten.

Welke privacyaspecten zijn er met dit thema gemoeid en wat zou 'privacy by design' betekenen?

Een BNG-systeem is inherent afhankelijk van persoonsgegevens en de verwerking daarvan. Denk hierbij aan persoonlijke informatie van gebruikers en afhankelijk van de gekozen variant mogelijk ook locatiedata. Het systeem en bijbehorende gegevensverwerking dienen derhalve te voldoen aan voorwaarden op gebied van proportionaliteit en subsidiariteit in relatie tot de na te streven beleidsdoelstelling.

Privacy by Design vereist inachtneming van acht thema's: dataminimalisatie, pseudonimisering, encryptie, toegangsbeveiliging, privacy by default, bewaartermijnen, rechten van betrokkenen, en de verwerkingsovereenkomst. In ons rapport over de technische- en invoeringsaspecten gaan we in op wijze waarop privacy by design is toe te passen.

Welke lessen kunnen we trekken uit pogingen in het verleden om een vorm van Betalen Naar Gebruik in te voeren?

Uit eerdere pogingen om een vorm van wegbeprijzing in te voeren zijn onder meer de volgende lessen te trekken:

- Het parallel creëren van beleid én starten met de inrichting van de uitvoering brengt risico's met zich mee. Zo dient men gericht te sturen op flexibiliteit in bijvoorbeeld scope en planning, aangezien beleidsmakers tijd nodig hebben om zaken voldoende te doordenken, terwijl de uitvoering voldoende handvatten geboden wordt om te starten met de inrichting. De spanning die natuurlijkerwijs bestaat tussen beleid en uitvoering vraagt om goede afstemming en sturing op integraliteit, waarbij de implicaties van gemaakte keuzes projectbreed inzichtelijk gemaakt worden. De Rijksoverheid is ook gebaat bij het zorgvuldig bekijken en evalueren van de trajecten van de Vrachtwagenheffing en de Tijdelijke Tolheffing, waarbij beleid en uitvoering parallel vormgegeven wordt en intensieve samenwerking tussen beiden plaatsvindt.
- Tijdig en specifiek vaststellen van het benodigde draagvlak, en de vraag of dit draagvlak er is beantwoorden. Door relevante stakeholders in kaart te brengen en ze vroegtijdig mee te nemen in het proces kan hun commitment gewaarborgd worden. Hetzelfde geldt voor de eindgebruiker van het BNG systeem. Het is raadzaam eindgebruikers stap voor stap mee te nemen en de mogelijke implicaties ervan op hun weggebruik.
- Wees bewust van de complexiteit van het invoeren van Betalen Naar Gebruik. Beschouw het niet als een 'standaard' infrastructuurproject en heb aandacht voor de ontwikkel- en veranderstrategie.

Welke lessen zijn te trekken uit heffingen in het buitenland?

Één van de belangrijkste lessen die getrokken kan worden uit heffingen het buitenland is het belang van niet aflatende aandacht voor de *billijkheid* ('equity') van het systeem van BNG. Zeker aangezien BNG een overheidsaangelegenheid betreft is het van belang eerlijke uitkomsten te waarborgen voor verschillende gebruikers. Dit kan in de praktijk uitdagende situaties voortbrengen, die geadresseerd moeten worden. Denk bijvoorbeeld aan inwoners van landelijke gebieden, die vanwege de beperktere mogelijkheden binnen het openbaar vervoer en grotere afstanden tussen plaatsen meer aangewezen zijn op de auto.