

Vergaderjaar 2004–2005

29 535

Voorstel van wet van het lid Duyvendak tot wijziging van enkele wetten in verband met de invoering van een belasting ter regulering van het verkeer (Tolwet)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 9 augustus 2004 en de reactie van de indiener d.d. 25 november 2004, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 14 mei 2004 heeft de Tweede Kamer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Duyvendak tot wijziging van enkele wetten in verband met de invoering van een belasting ter regulering van het verkeer (Tolwet), met memorie van toelichting.

Het voorstel maakt het mogelijk dat wegbeheerders – gemeente, provincie, waterschap – tol kunnen heffen met betrekking tot voertuigen die van de door hen beheerde wegen gebruik willen maken. Deze krijgen een zeer grote vrijheid om dit in een lokale verordening te regelen. Daartoe wordt in verschillende organieke wetten een grondslag in het leven geroepen. Voorts kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld met betrekking tot uitvoeringsaspecten, zoals te gebruiken apparatuur of de opbouw van de tarieven. Doel van het voorstel is een vermindering van het autoverkeer op een aantal wegen en daarmee vermindering van het aantal opstoppingen en verbetering van het leefmilieu. Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Wijziging Eurovignet-richtlijn

De indiener verwijst in paragraaf 12 van het algemeen deel van de toelichting naar het voorstel dat de Commissie van de Europese gemeenschappen heeft ingediend tot wijziging van de Eurovignet-richtlijn¹ (hierna: de concept-richtlijn²). Naar zijn mening is het onwaarschijnlijk dat hetgeen in de concept-richtlijn wordt voorgesteld van grote invloed zal zijn op het wetsvoorstel, omdat zij enkel betrekking heeft op wegen die aangeduid zullen worden als de hoofdverkeersaders. De Raad wijst er echter op dat de richtlijn ook na de voorgestelde wijziging ten aanzien van de mogelijkheid van tolheffing beperkingen en voorwaarden inhoudt waarmee de lidstaten bij de invoering van de tolheffing op andere wegen dan de wegen van het hoofdwegenstelsel rekening moeten houden. Deze voorwaarden kunnen, afhankelijk van het type heffing, ook betrekking hebben op het bepalen van de hoogte van het tarief, de bestemming van de opbrengst en de wijze waarop de heffing plaatsvindt. Zo staat artikel 9 van de huidige richtlijn wel toe om een congestieheffing met een regulerend karakter in te voeren, maar niet zeker is dat het instrument van een provinciale, gemeentelijke of waterschapsbelasting als zodanig kan worden gekwalificeerd. De huidige richtlijn heeft betrekking op vrachtwagens met een

¹ 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 vrachtoertuigen, PbEG nr. L 187 van 20 juli 1999.

² Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen, COM/2003/0448 def. – COD 2003/175.

gewicht van 12 ton of meer, terwijl de conceptrychtlijn de werking van de richtlijn uitbreidt tot vrachtwagens met een gewicht van 3,5 ton of meer. Naar de mening van de Raad houdt het wetsvoorstel op deze punten dan ook ten onrechte geen rekening met de huidige en mogelijk toekomstige richtlijn. Bovendien zullen ook de voorgestelde en mogelijk nog andere aan te brengen wijzigingen van de richtlijn van groot gewicht kunnen zijn voor toekomstige tolheffing door regionale en lokale overheden, hetgeen ertoe kan leiden dat het voorstel op korte termijn ingrijpend moet worden gewijzigd. De Raad adviseert het voorstel in overeenstemming te brengen met de huidige richtlijn en ook rekening te houden met de gewijzigde richtlijn.

1. Ondergetekende is het met de Raad eens dat rekening gehouden dient te worden met richtlijn 1999/62/EG, ook wel aangeduid als Eurovignetrychtlijn. Terecht verwijst de Raad naar artikel 9 van de richtlijn, waarin de mogelijkheid wordt opgehouden voor lidstaten om een regulerende heffing in te voeren die specifiek bedoeld is om tijd- en plaatsgebonden verkeersopstoppingen tegen te gaan. De regulerende belasting die in onderhavig wetsvoorstel wordt mogelijk gemaakt is bij uitstek een heffing zoals bedoeld in artikel 9 van de richtlijn. Ondergetekende maakt dus gebruik van de mogelijkheden die de richtlijn aan lidstaten biedt om een dergelijke heffing in te voeren. Initiatiefnemende overheden dienen dan ook in de concrete voorstellen rekening te houden met de mogelijkheden en beperkingen van de Eurovignetrychtlijn en duidelijk te maken dat er in hun voorstel sprake is van een heffing zoals bedoeld in artikel 9 van de richtlijn. Indiener heeft in de memorie van toelichting hierover een verduidelijkende passage opgenomen.

De Raad stelt tegelijkertijd dat in het wetsvoorstel geanticipeerd dient te worden op de voorstellen voor aanpassing van de Eurovignetrychtlijn, zoals door de Europese commissie gedaan. De indiener deelt deze opvatting van de Raad niet. De voorstellen van de Commissie zijn in een dermate vroeg stadium van besluitvorming, dat niet mogelijk is te bepalen waarop exact geanticipeerd dient te worden. Onzeker is óf het uiteindelijk tot een wijziging van de richtlijn komt, en als deze er komt, op welke punten deze gewijzigd zal worden. Pas als er tot besluitvorming over de aangepaste richtlijn is gekomen is duidelijk of en op welke punten dit wetsvoorstel aangepast dient te worden.

2. Richtlijn interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen
De Raad wijst erop dat op 29 april 2004 een richtlijn¹ is vastgesteld over de interoperabiliteit van tolsystemen (hierna: richtlijn 2004/52/EG). De considerans wijst erop dat een wildgroei aan elektronische tolsystemen afbreuk kan doen aan de goede werking van de interne markt en de doelstellingen van het vervoersbeleid. De richtlijn beveelt thans nog slechts een drietal technologieën aan, maar met ingang van 1 januari 2007 worden deze technologieën verplicht voor alle nieuwe elektronische tolsystemen die gebruik maken van apparatuur in voertuigen. Tevens moeten de lidstaten ernaar streven dat met ingang van die datum minstens 50% van het tolverkeer gebruik kan maken van deze systemen. Uiteindelijk zullen vrijwel alle elektronische tolstations op deze technologieën moeten overgaan. Gelet op de inhoud van deze richtlijn acht de Raad het zeer wenselijk dat bij tolheffing op grond van dit voorstel uitsluitend gebruik wordt gemaakt van de in richtlijn 2004/52/EG voorgeschreven technologieën. Hij beveelt aan een daartoe strekkende bepaling in het wetsvoorstel op te nemen.

2. De Raad wijst terecht op richtlijn 2004/52/EG die onlangs van kracht is geworden. Deze richtlijn stelt enkele eisen aan tolsystemen die door lidstaten worden gebruikt. Nederland heeft deze richtlijn nog niet verwerkt in wetgeving. Het is dus onzeker of ten tijde van het van kracht worden van onderhavig wetsvoorstel de richtlijn volledig door Nederland is geïmplementeerd. Daarom kent het wetsvoorstel een bepaling die anticipeert op implementatie van de richtlijn, namelijk de mogelijkheid van Onze Minister om regels te stellen over de hulpapparatuur en programmatuur met betrekking tot de heffing van de belasting ter regulering van het verkeer. Om zeker te stellen dat initiatiefnemende overheden in hun voorstellen voor een regulerende belasting ook daadwerkelijk systemen zullen toepassen c.q. voorschrijven die passen binnen de richtlijn, is naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad in het wetsvoorstel een dynamische verwijzing naar de richtlijn opgenomen. In

¹ 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 (Publicatieblad nr L 166 van 30 april 2004).

artikel 222a van de Provinciewet, artikel 225a van de Gemeentewet en artikel 114a van de Waterschapswet wordt een zesde lid toegevoegd waarin wordt voorgeschreven rekening te houden met hetgeen in de richtlijn is voorgeschreven. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn hiertoe aangepast.

3. Geschiktheid voor Nederland

De toelichting wijst naar de succesvolle voorbeelden van de tolpoorten in Singapore en de verkeersheffing in het centrum van Londen die hebben geleid tot een afname van het aantal files met 30%. Volgens de toelichting hebben deze maatregelen geen effect gehad op de lokale economie. De Raad onderkent dat tolheffing in bepaalde situaties een geschikt instrument ter vermindering van het verkeer kan zijn, mits voor de automobilisten voldoende alternatieven aanwezig zijn zoals het gebruik van openbaar vervoer of de fiets, het reizen op een ander tijdstip of niet reizen. Niet duidelijk is echter in hoeverre de situatie in beide genoemde steden vergelijkbaar is met die in Nederlandse stedelijke agglomeraties, mede in verband met de vraag of vervangende openbaar-vervoerverbindingen tijdig beschikbaar zullen komen. De Raad beveelt aan in de toelichting nader in te gaan op de bruikbaarheid van genoemde ervaringen in het buitenland voor Nederland en op de effectiviteit van deze maatregelen.

3. In de memorie van toelichting is ondergetekende uitgebreid ingegaan op onderzoeken en praktijksituaties waarin de effecten van beprijzing zijn onderzocht (ex ante) of zijn gebleken (ex post). De indiener wijst op de uitgebreide onderzoeken die zijn uitgevoerd te onderbouwing van de plannen van de regering voor Rekening Rijden. Natuurlijk is het zo dat buitenlandse situaties niet altijd direct te vertalen zijn naar de Nederlandse situatie. Maar juist het ontbreken van binnenlandse voorbeelden is de aanleiding geweest voor dit wetsvoorstel. De enige in situ voorbeelden zijn dan ook uit het buitenland te halen. Desondanks meent de indiener dat deze voorbeelden (Londen, Singapore) wel degelijk te vertalen zijn naar de Nederlandse situatie, zeker wanneer stedelijke agglomeraties gezamenlijk tot voorstellen komen voor een regulerende belasting.

4. Onderlinge afstemming van het verkeersbeleid.

Tolheffing zal niet alleen betekenen dat verkeersstromen verminderen, maar ook dat verkeer zal uitwijken naar andere wegen waarop geen tol wordt geheven. Deze wegen zullen aanzienlijk meer verkeer te verwerken krijgen. Ook zullen veel weggebruikers overstappen op andere vervoermiddelen waardoor meer mensen gebruik gaan maken van openbaar vervoer en fietspaden.

Het enige vereiste dat in het wetsvoorstel is opgenomen voor invoering van een tol, is een voorafgaande verkeerskundige verkenning. Over de uitkomst van die verkenning wordt niets geregeld, zodat het voorstel niet uitsluit dat bijvoorbeeld een tol wordt ingevoerd die het verkeer niet vermindert, maar uitsluitend verplaatst naar een andere wegbeheerder. Het voorstel kent slechts de mogelijkheid van vernietiging achteraf. In het voorgestelde derde lid van artikel 222b van de Provinciewet, artikel 225a van de Gemeentewet en artikel 114a van de Waterschapswet wordt bepaald dat de belastingverordening op verzoek van een andere wegbeheerder door de Minister van Verkeer en Waterstaat, dan wel door Gedeputeerde Staten, voorzover het een weg in beheer bij een gemeente of een waterschap betreft, kan worden vernietigd, indien na invoering dan wel wijziging van de belasting blijkt dat deze onevenredige gevolgen heeft voor wegen in beheer bij de om vernietiging verzoekende wegbeheerder. Naar de mening van de Raad dient in de plaats daarvan eerst afstemming met andere wegbeheerders en met aanbieders van openbaar vervoer plaats te vinden alvorens besloten wordt tot invoering van een tolheffing. De invoering zal gebaseerd moeten zijn op een eensluidende visie ten aanzien van de afwikkeling van het verkeer in de regio. In dit verband wijst de Raad op de Planwet verkeer en vervoer alsmede op het voorstel inzake de Wet BDU verkeer en vervoer.¹

De Raad adviseert in de wet te voorzien in een verplichte, voorafgaande coördinatie tussen de wegbeheerders en aanbieders van openbaar vervoer in de betrokken regio, met aanwijzing van een bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de coördinatie.

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 469, nr. 2.

4. De indiener deelt de opvatting van de Raad dat bij de voorbereiding van een besluit een goede afstemming met betrokken overheden en belanghebbenden noodzakelijk is. Het uitvoeren van de voorgeschreven verkeerskundige verkenning is hiervoor het beste instrument. Deze verkenning is bij uitstek de mogelijkheid om andere bestuursorganen te betrekken bij de besluitvorming. Mocht de verkenning leiden tot een besluit tot invoering van een regulerende heffing, dan gelden de in de Algemene wet bestuursrecht daarvoor voorgeschreven procedures. In de Awb staat voorgeschreven op welke manier een besluit dient te worden voorbereid, onderbouwd en hoe bestuursorganen en belanghebbenden bij het besluit betrokken dienen te worden. De indiener meent dat met de verplichting tot een verkeerskundige verkenning, de bepalingen van de Awb en de «stok achter de deur» van vernietiging van het besluit door de Minister of GS er voldoende redenen zijn voor een initiatiefnemer of -nemers om een deugdelijke verkenning uit te voeren en met een voorstel te komen dat gedragen wordt in de regio en voldoet aan de eisen die het wetsvoorstel er aan stelt. Het voorschrijven van een procedure zoals de Raad voorstelt, bijvoorbeeld een inbedding van de verkenning in een provinciaal of gemeentelijk verkeer- en vervoerplan, die een lange looptijd en voorbereidingstijd hebben, zou een vlotte invoering van een regulerende belasting in de weg staan. Ondergetekende meent dat met de gekozen procedure er zowel een snelle als zorgvuldige besluitvorming gegarandeerd is.

5. Besteding van de opbrengst.

Volgens het voorstel gaat het om een nieuwe belasting die door provincies, gemeenten en waterschappen kan worden geheven van weggebruikers en niet om een heffing. Anders dan bij een heffing is de lokale overheid dus vrij in de besteding van de opbrengst. Hoewel de belasting uitsluitend is bedoeld om het verkeer te reguleren, en niet om extra inkomsten te verwerven, biedt het voorstel geen middel om tegen te gaan dat het instrument van tolheffing wordt gebruikt voor geheel andere doelen dan het voorstel nu voorziet, waaronder het verwerven van extra financiële middelen. In dit verband wijst de Raad ook op artikel 54, tweede lid, van de Wegenwet, waarin een verband is gelegd tussen de tolheffing en het onderhoud van de weg waarop de tol wordt geheven. In dit opzicht verdient de toelichting dan ook nuancering. De Raad geeft daarbij in overweging voor de vorm van een heffing te kiezen. Voorts wijst de Raad erop dat de keuze voor een belasting tot gevolg heeft dat de algemene bepalingen inzake heffing en invordering van de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet van toepassing zullen zijn. Aangezien de tolheffing afwijkt van reguliere lokale belastingen zullen hiervoor aanvullende en afwijkende bepalingen in de desbetreffende wetten moeten worden opgenomen om het systeem van heffingen werkzaam te doen zijn. In dit verband verwijst de Raad naar de bepaling omtrent de heffing en inning van parkeergelden in artikel 234 en 236 van de Gemeentewet. De Raad adviseert in de toelichting hierop in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

5. De indiener wijst erop dat er bewust gekozen is voor een systeem van belasting en niet voor een (bestemmings-)heffing om het regulerende karakter van de belasting te waarborgen. De Raad wijst er op dat er geen zekerheid is dat de opbrengst van de heffing niet wordt besteed aan «oneigenlijke doelen». Afspraken over de bestemming van de opbrengst horen naar de mening van de indiener bij uitstek thuis bij de initiatiefnemende overheid/overheden. De controlerende organen (Provinciale Staten, Gemeenteraad, Algemeen Bestuur van een waterschap) zijn zeer wel in staat de voorstellen van hun GS, B&W en Dagelijks Bestuur hierop te beoordelen en desnoods bij te sturen. Zou er in dit wetsvoorstel wél gekozen worden voor een bestemmingsheffing, dan is het risico groter dat, bij schaarse middelen voor de bestemming, besloten wordt tot een heffing of een verhoging van de heffing. De door de Raad genoemde inperking van de bestemming kan hiermee een tegengesteld effect hebben: versterking van het oneigenlijk gebruik van een heffing. Overigens moge duidelijk zijn, dat de werking van een regulerende belasting wordt versterkt wanneer de opbrengsten ervan wordt aangewend voor versterking van alternatieven, zoals openbaar vervoer, transferia etc. Deze mogelijkheid zal ongetwijfeld een rol spelen in de voorgeschreven verkeerskundige verkenning. Tenslotte wijst de indiener op de beperkingen van de Eurovignetrichtlijn, die

alleen een regulerende heffing toestaat en niet een waaraan een bepaalde bestemming van de inkomsten is gekoppeld.

De Raad wijst er voorts op dat de regulerende belasting afwijkt van reguliere lokale belastingen en dat derhalve hiervoor aanvullende en afwijkende bepalingen in de desbetreffende wetten moeten worden opgenomen om het systeem van heffingen werkzaam te doen zijn. De Raad heeft gelijk dat er nog geen regels in de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet zijn opgenomen die specifiek zijn toegesneden op deze regulerende belasting. Dat dit voor bijvoorbeeld parkeertarieven wel het geval is, betekent echter niet dat het zonder specifieke regels in de betreffende wetten niet mogelijk is. De indiener is van mening dat er geen aanvullende regels nodig zijn voor de betreffende overheden en dat de benodigde regels in de (lokale) belastingverordening opgenomen kunnen worden.

6. Uitvoerbaarheid.

De toelichting laat zich zeer summier uit over de uitvoerbaarheid van het voorstel en wijst alleen op de bestaande mogelijkheden tot tolheffing, variërend van elektronische betaalsystemen tot «ouderwetse» tolhuisjes. Het voorstel kiest ervoor om de verantwoordelijke lokale overheden uit het oogpunt van democratische controle zoveel mogelijk beleidsvrijheid te geven. De Raad verwijst in de eerste plaats naar hetgeen hij onder punt 1 en 2 heeft opgemerkt over de beperkingen die Europese richtlijnen aan deze beleidsvrijheid stellen. Verder wijst hij erop dat de keuze om het systeem van tolheffing aan de desbetreffende lokale overheden over te laten een afgerond oordeel over verschillende aspecten van het stelsel bemoeilijkt, waaronder de uitvoerbaarheid en handhaving. Aangezien het voorstel wegbeheerders geheel vrijlaat, bestaat het gevaar dat dit tot een wildgroei aan systemen, betaalmethoden en tariefstructuren zal leiden. Een dergelijk ondoorzichtig stelsel zal leiden tot een toename van de administratieve lasten voor die bedrijven en particulieren die met verschillende tolstelsels te maken krijgen. Dit kan worden voorkomen door de belangrijkste aspecten van uitvoering en handhaving niet aan lokale overheden over te laten, maar deze in nationale regelgeving onder te brengen. In dit verband wijst de Raad erop dat het gemeenschapsrecht diverse beperkingen oplegt aan de tolheffing voor zware vrachtwagens. Het lijkt wenselijk om bij dit systeem aansluiting te zoeken. De Raad geeft in overweging het voorstel in deze zin aan te passen.

6. Hierbij verwijst de indiener naar zijn reactie op het gestelde onder 2.

7. Begrip voertuig.

Volgens het wetsvoorstel kan belasting worden geheven op voertuigen. Het voorstel is dus niet beperkt tot motorvoertuigen, maar in beginsel ook van toepassing op fietsen, bromfietsen, invalidervoertuigen en andere soortgelijke voertuigen. De toelichting beargumenteert deze keuze met de opmerking dat de (lokale) overheid het recht krijgt te bepalen voor welke voertuigen deze belasting zal gelden. Gelet op de strekking van het wetsvoorstel ligt het niet voor de hand dat provincies, gemeenten en waterschappen een verkeersregulerende heffing zullen gaan invoeren voor andere voertuigen dan motorrijtuigen. De Raad adviseert het wetsvoorstel te beperken tot motorrijtuigen, dan wel nader toe te lichten waarom een ruimer bereik wenselijk is.

7. Hoewel bromfietsen en invalidervoertuigen wel degelijk motorrijtuigen zijn, in tegenstelling tot wat de Raad stelt, neemt ondergetekende de suggestie van de Raad om het begrip *motorrijtuig* te hanteren over. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn hierop aangepast, teneinde uit te sluiten dat de belasting ook zal gelden voor fietsen en aanhangwagens.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Duyvendak