

27 552

Regels voor het heffen van mobiliteitstarieven ter zake van het rijden op de weg met een motorrijtuig en de ondersteuning van regionale mobiliteitsfondsen (Wet bereikbaarheid en mobiliteit)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VERKEER EN WATERSTAAT¹

Vastgesteld 28 mei 2002

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de vaste commissie aanleiding gegeven tot het maken van de navolgende opmerkingen en het stellen van de navolgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie merkten op dat in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel wordt gesteld dat mobiliteit hoort bij een moderne samenleving en dat een volledige oplossing van de files gezien de ruimtecapaciteit en de groei van de economie – en in het verlengde daarvan de groei van de mobiliteit – een illusie is!

Deze nuchtere constatering spreekt aan en de titel van het wetsvoorstel: Wet bereikbaarheid en mobiliteit, wekt grote verwachtingen! Die veronderstelt namelijk een breed pakket van maatregelen waarbij op een integrale wijze de aanpak van de mobiliteitsproblematiek centraal staat. Het wetsvoorstel heeft immers een belangrijke samenhang met het brede en dure pakket maatregelen dat tezamen het Bereikbaarheids Offensief Randstad, het zgn. BOR, vormt! De leden van de CDA-fractie moesten echter tot hun spijt constateren dat van deze hoogst noodzakelijke integrale benadering in het voorliggende wetsvoorstel geen enkele sprake meer is. Nadat het spitstarief, te vergelijken met de pijler van het oorspronkelijke wetsvoorstel betreffende het rekeningrijden (waarvan de voorbereiding de Staat der Nederlanden alleen al zo'n 120 miljoen euro heeft gekost) uit dit wetsvoorstel is geschrappt, bleef er een zeer mager voorstel over waarin de wettelijke basis wordt gelegd voor het expresbaantarief en voor het toltarief.

Deze leden vroegen zich dan ook af of dit wetsvoorstel enige bijdrage zal leveren als instrument om de files in de spits te bestrijden. En dat zou natuurlijk uitermate wrang zijn, te meer nu er door dit kabinet al zo'n 450 miljoen euro aan de grote steden in de Randstad is toegekend, waarvan inmiddels ruim 280 miljoen euro is betaald, dit alles om ze daarmee over te halen mee te doen aan het rekeningrijden! Met de regio Amsterdam, de stadsregio Rotterdam en het stadsgewest Haaglanden zijn immers in 2000 bestuursovereenkomsten gesloten, waarin totale pakketten zijn vastgesteld. Met de regio Utrecht wordt nog verder gesproken, zo lazen deze

¹ Samenstelling:

Baarda (CDA) (*voorzitter*), Eversdijk (CDA), Van den Berg (SGP), Bierman (OSF), Varekamp (VVD), Ruers (SP), Terlouw (D66) (*plv. voorzitter*), Wolfson (PvdA), Lemstra (CDA), Bierman-Beukema toe Water (VVD), Castricum (PvdA), De Blécourt-Maas (VVD), Pormes (GL).

leden in de memorie van toelichting op dit wetsvoorstel. Zijn deze besprekingen inmiddels afgerond?

Nu het voorstel voor een wet op het rekeningrijden in samenhang met het onderhavige wetsvoorstel wordt ingetrokken, rijst de vraag wat er met deze bestuursovereenkomsten en de daaraan verbonden en ten dele reeds gevoteerde geldstromen gaat gebeuren, dit mede in het licht van het uitstel van het Nationaal Verkeers en Vervoersplan (NVVP). Gaarne hierop een reactie van de minister.

Het kabinet stelt in de memorie van toelichting dat dit wetsvoorstel een brede wettelijke grondslag biedt om op plaatsen waar dat nodig is, in de nabije en de verdere toekomst uitéénlopende vormen van betaald rijden te introduceren binnen de bij of krachtens deze wet vastgestelde kaders. Nu door het schrappen van het spitstarief het karakter van het wetsvoorstel drastisch is gewijzigd en slechts een tweetal concrete instrumenten, waarvan het experimentele doel ook nog eens voorop staat, overblijft, is de vraag gerechtvaardigd hoe consistent en samenhangend dit wetsvoorstel – ook in juridische zin – gebleven is. Was het niet logischer geweest – zo vroegen de leden van de CDA-fractie zich af – om te wachten met de afhandeling van dit wetsvoorstel zodat op afzienbare termijn de regelgeving van de kilometerheffing daarin geïntegreerd is kunnen worden? Of is deze regelgeving zodanig van fiscale aard dat deze alleen al daarom in een aparte wet moet worden opgenomen?

In ieder geval zal de automobilist nu met verschillende tarieven te maken krijgen, te weten een toltarief, een expresbaantarief en straks waarschijnlijk nog met een kilometerheffing. Is het streven van de minister er op gericht om conform het bepaalde in artikel 6, lid 3 van het voorliggende wetsvoorstel op termijn te komen met één integrale heffing, waarbij de kosten voor het autorijden, naar tijd en plaats gedifferentieerd, op een voor de automobilist transparante wijze zouden worden verwerkt?

In het debat in de Tweede Kamer heeft de minister betoogd dat het haar in wetstechnisch opzicht beter lijkt om voor de invoering van de kilometerheffing een zelfstandige wet te maken, tezamen met de bewindslieden van Financiën en van VROM. Dat kan ook, aldus de minister, want de twee systemen kunnen naast elkaar bestaan. Hier rijst opnieuw de vraag naar de samenhang van wetgevende maatregelen ten aanzien van de beprijzing.

De algemene bepalingen van hoofdstuk 2 van het voorliggende wetsvoorstel, getiteld: «mobiliteitstarieven», handelen blijkbaar alleen over het toltarief en het tarief voor de expresbaan en niet over de kilometerheffing. Betekent dit dat een integrale heffing – zoals eerder bedoeld – er op termijn toch niet in zal zitten? De wet bereikbaarheid en mobiliteit heeft dus blijkbaar minder het karakter van een kaderwet, zoals aanvankelijk door de regering bedoeld.

Overigens: wat is uit wetstechnisch oogpunt de waarde van het opnemen van een paragraaf in dit wetsvoorstel over de kilometerheffing nu dit onderdeel pas in latere wetgeving zal worden geregeld, zo vroegen de leden van de CDA-fractie.

Volgens artikel 4 van het wetsvoorstel is een mobiliteitstarief eveneens verschuldigd door een houder van een voertuig met een buitenlands kenteken. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat nog onderzocht wordt hoe hiervoor de beste voorziening kan worden getroffen en dat getracht zal worden om tot afspraken te komen in Europees verband over het verschaffen van kentekengegevens en het verlenen van bijstand ten behoeve van de heffing en invordering van mobiliteitstarieven, o.a. van

belang met betrekking tot de mogelijkheden van betaling achteraf van de verschuldigde bedragen. Is de minister voornemens om – zo lang de afspraken in Europees verband nog niet zijn afgerond – in navolging van het advies van de Raad van State, vooruitbetaling van mobiliteitstarieven mogelijk te maken? Of zal dit probleem zich bij expresbanen en tolbanen niet of nauwelijks voordoen?

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is de privacy-wetgeving in aanmerking genomen. Daarnaast is met de Registratiekamer overleg gaande over de uitvoering van dit wetsvoorstel in verband met de daaraan verbonden privacy-aspecten. Kan over de «privacy-conformiteit» van dit wetsvoorstel en derzelfver uitvoeringsaspecten al iets meer gezegd worden?

In haar reactie op het advies van de Raad van State terzake van de publieke taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan waaraan ook private partijen deelnemen, stelt de minister dat de heffing en invordering van het toltarief wordt voorbehouden aan openbare lichamen, dit mede in verband met de BTW-aspecten. Dit laat onverlet, aldus de minister, dat zich tal van mogelijkheden voordoen om private partijen hierbij intensief te betrekken. De kosten van PPS-gefinancierde wegen of van de uitbreiding van wegen kunnen via tol worden terugverdiend, aldus de minister in de Tweede Kamer. De leden van de CDA-fractie zouden gaarne wat meer concrete informatie ontvangen over de mogelijkheden voor PPS-constructies die met dit wetsvoorstel te realiseren zijn.

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat het afwegingsmoment om met deze vormen van betaald rijden al dan niet verder te gaan, besloten ligt in de wettelijke verplichting om twee jaar na invoering van de experimenten de wet te evalueren. In artikel 40 wordt gesproken van een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk wat het expresbaan- en toltarief betreft. In artikel 41 wordt gesproken over een verslag, dat binnen 5 jaar na de datum van het verslag als bedoeld in artikel 40, over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van deze wet in de praktijk aan de Staten-Generaal wordt gezonden.

Deze experimenten hebben vooral ten doel te laten zien dat expresbaan- en toltarieven effectieve instrumenten zijn bij de congestiebestrijding in Nederland en tot een substantiële reductie van files leiden. Indien deze stelling juist blijkt, dan zal het aanleggen van expres- en tolbanen verder worden uitgebreid. Blijkt de stelling echter niet juist, dan zal de verdere implementatie van deze tariefregeling geen doorgang vinden en zullen de experimenten worden beëindigd. Immers, de definitie van het begrip experiment (zoals in 1997 geïntroduceerd door de interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving) gaat uit van: het proefondervindelijk vaststellen of een bepaald instrument een bijdrage kan leveren aan het oplossen van een maatschappelijk probleem. Om het verkrijgen van inzicht in de verwachte doeltreffendheid van een maatregel gaat het bij een experiment dan ook om een regeling met beperkte schaal en met een tijdelijk karakter.

De leden van de CDA-fractie waren benieuwd naar het oordeel van de minister over het experimentele karakter van deze wetsbepalingen. Immers: aan elke wetsevaluatie is inherent dat op grond daarvan besloten kan worden tot voortzetting, wijziging of beëindiging van (het gebruik van) in een wet opgenomen maatregelen en instrumenten!

In artikel 28 van het wetsvoorstel wordt gesproken over regionale mobiliteitsfondsen. Het BOR voorziet mede in de vorming van regionale mobiliteitsfondsen, waaraan een rijksbijdrage is toegekend aan de vier

regio's in de Randstad. Iedere provincie en iedere grote stadsregio heeft een regionaal mobiliteitsfonds in het kader van het (nog niet vastgestelde) Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (N.V.V.P.). Dat zijn er dus twaalf plus zeven, totaal negentien fondsen.

Welke fondsen worden in *dit* wetsvoorstel nu bedoeld? Alle 19 fondsen, de BOR-fondsen of alleen de fondsen die in relatie staan tot de voorgenomen tolbanen en expresbanen, zo vroegen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de **VVD**-fractie deelden mee met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel; zij hadden nog wel enkele vragen. Welk effect heeft het niet aannemen van het NVVP door de Tweede Kamer op de afhandeling van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit in de Eerste Kamer, gelet op de samenhang van beide voorstellen?

De regering verwacht dat de mobiliteit de komende jaren nog flink zal groeien en is van mening dat de beide tarieven gerelateerd worden aan de uitbreiding van de capaciteit van wegen. Kunnen expresbanen en tolwegen voldoende soelaas bieden voor de problematiek van de bereikbaarheid nu het NVVP niet is doorgegaan?

Kan meer duidelijkheid worden gegeven aan welke criteria wordt getoetst (de mate van doeltreffendheid van de in artikel 40 opgesomde veranderingen) alvorens geconcludeerd kan worden of de periode van evaluatie al dan niet geslaagd is?

Kan meer duidelijkheid gegeven worden over de tariefstelling dan wel de effectiviteit van invordering van buitenlandse weggebruikers?

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met meer dan normale belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel bereikbaarheid en mobiliteit. Deze leden hadden begrepen dat het wetsvoorstel met name beoogt een wettelijke basis te creëren voor het beprijzen van het gebruik van bepaalde weginfrastructuur, vooruitlopend op de z.g. kilometerheffing. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is, zo was hen opgevallen, van verschillende kanten kritiek geuit op het gebrek aan samenhang in de aanhangige en nog aangekondigde wetgeving. Bij die gelegenheid heeft de minister kenbaar gemaakt dat de integrale visie op mobiliteit niet aan de orde is in het kader van dit voorstel maar in het kader van het z.g. NVVP. De leden hadden met zorg kennis genomen van het feit dat het NVVP in de Tweede Kamer onvoldoende steun heeft gekregen. Zij vroegen zich nu af wat op korte en langere termijn de gevolgen (kunnen) zijn van de houding van de meerderheid in de Tweede Kamer. Zij wezen er daarbij op dat nu reeds sinds enkele decennia wordt gepoogd een ordening op het wegennet tot stand te brengen waarmee de verschillende doelstellingen van het beleid (veiligheid, leefbaarheid, doorstroming) beter kunnen worden gerealiseerd dan met het nu beschikbare instrumentarium mogelijk is. Acht de minister het denkbaar en haalbaar dat de plannen zoals die in de loop van de jaren na veel en dikwijls heftige discussies tot ontwikkeling zijn gebracht op afzienbare termijn kunnen worden uitgevoerd? Wat kunnen de gevolgen zijn wanneer bestaande plannen opnieuw worden bezien? Deze leden beklemtoonden nog eens dat automobilititeit voor veel burgers een belangrijke verworvenheid is maar dat goed openbaar vervoer en goede fietsvoorzieningen in stad en land eveneens aanzienlijk bij kunnen dragen aan het verlichten van de mobiliteitsproblemen. Is het waarschijnlijk dat de inspanningen op dit vlak door de verwerping van het NVVP in het gedrang komen? Tegen deze achtergrond vinden de leden van de PvdA-fractie het merkwaardig dat de netto-opbrengst van de mobiliteitstarieven uitsluitend ter beschikking komt voor «harde» infrastructuur. Draagt dat bij aan het evenwichtige mobiliteitsbeleid dat ook in het NVVP is voorzien? Zij vermoedden dat in de gekozen systematiek steeds meer middelen ter beschikking komen voor autowegen en relatief steeds

minder voor andere infrastructuur. Is de minister in staat om aan te geven op welke plaatsen, als gevolg van de onderhavige wet, óf door de overheid, óf door het bedrijfsleven, óf door «gemengde» initiatieven, in de voorliggende jaren additioneel zullen worden uitgevoerd?

Genoemde leden stelden het op prijs wanneer de minister nog eens kort en bondig uiteen wil zetten of, en zo ja hoe, de verschillende systemen die worden ingevoerd op elkaar worden afgestemd. Zij wilden pleiten voor een eenduidig fraudebestendig en gebruiksvriendelijk systeem waarvan de exploitatiekosten tot het uiterste moeten worden beperkt. In dit verband stelden zij nog de vraag op welke gronden ervoor is gekozen om de aanwijzing van een betaalpoort achterwege te laten wanneer te verwachten is dat de kosten van invordering van het desbetreffende mobiliteitstarief meer dan 20 procent van de opbrengst zullen bedragen.

De leden van de PvdA-fractie zeiden de reactie op hun vragen en opmerkingen met belangstelling tegemoet te zien.

De leden van de fractie van **GroenLinks** deelden mee te hebben kennisgenomen van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit. Het onderhavige wetsvoorstel is niet met veel enthousiasme ontvangen. Zij vonden het hoogst ongelukkig dat de mogelijkheid van spitstarief uit het wetsvoorstel is geschrapt. Van een effectieve inzet van middelen is onvoldoende sprake. Deze leden realiseerden zich ook dat men soms tevreden moet zijn met een half ei.

Het wetsvoorstel is uitvoerig behandeld in de Tweede Kamer en de leden van de fractie van GroenLinks zagen dan ook geen reden om nader in te gaan op de inhoud. Wel hadden zij behoefte de regering te vragen naar de gevolgen voor dit wetsvoorstel, nu het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) de eindstreep niet heeft gehaald. Hoe beoordeelt de regering deze situatie? Op welke wijze beïnvloedt het ontbreken van het NVVP de verdere invoering van het onderhavige wetsvoorstel? Wat zijn eventuele gevolgen voor bijvoorbeeld de vorming van het regionaal mobiliteitsfonds?

De leden van de fractie van **D66** stelden dat mobiliteit een essentiële functie is in een moderne samenleving, vergelijkbaar met de bloedsomloop in een orgaan. Stagnatie kan de vitaliteit van zo'n orgaan bedreigen, of minstens hinderen. En dat stagnatie dikwijls optreedt, is bekend in alle industriestaten. Velen ervaren dagelijks dat, door de snelgroeiende behoefte aan verkeer en vervoer, de instrumenten voor de afwikkeling van het verkeer (openbaar vervoer en verkeersinfrastructuur) te kort schieten. De oorzaak wordt soms bij het vrachtvervoer over de weg gezocht. Ten onrechte. Het is het personenvervoer, met name het woon-werkverkeer, dat de files veroorzaakt. De vraag naar de mogelijkheid om zich snel en efficiënt te kunnen verplaatsen is groter dan het aanbod van die mogelijkheden. De leden van de fractie van D66 achtten het juist dat de minister een oplossing zoekt via een instrument dat goede diensten pleegt te verlenen op een markt van vraag en aanbod: beprijzing.

Het wetsvoorstel regelt dat er mobiliteitstarieven kunnen worden geheven voor wie zich met een gemotoriseerd voertuig op de weg begeeft, en wel door middel van een expresbaan, met de bedoeling om door het betalen van een geldbedrag minder of geen vertraging op te lopen; door middel van een tolgeweg die een vlot verkeer en vervoer bevordert, maar die alleen kon worden aangelegd als de verkeersdeelnemers een specifieke bijdrage betalen; en door middel van een kilometerheffing, die al naar gelang het gebruik van het voertuig een bedrag verschuldigd is (in tegenstelling tot de motorrijtuigenbelasting, die onafhankelijk is van het gebruik van het voertuig).

De eerste van de genoemde mogelijkheden wordt vooralsnog beperkt tot

een tweetal experimenten, de derde wacht op de indiening van een daartoe strekkend wetsvoorstel. Tolwegen zullen eerst nog gebouwd moeten worden. Met andere woorden, op korte termijn kan van dit wetsvoorstel niet veel heil worden verwacht.

Het is het resultaat van eerdere plannen die zijn overwogen en deels weer verworpen. Met name het voornemen over het zogenaamde rekeningrijden was een treurig lot beschoren. De minister heeft zich gevoegd naar de politieke realiteit, wat verstandig lijkt omdat het waarschijnlijk de enige mogelijkheid was. Is zij van oordeel dat de nu ontwikkelde voorstellen een waardige vervanging zijn, met name de in te voeren kilometerheffing, of blijft rekeningrijden voor de toekomst op het verlanglijstje staan? Is het demissionaire kabinet voornemens het wetsvoorstel met betrekking tot de kilometerheffing nog in te dienen? In artikel 26 van het voorliggende wetsvoorstel wordt bepaald dat bij de kilometerheffing onderscheid kan worden gemaakt naar de tijdsperiode waarin en de plaats waar wordt gereden. Kan deze bepaling zo worden toegepast dat er weinig of geen verschil meer is met het eerder overwogen rekeningrijden?

Paragraaf 2.2 regelt het expresbaantarief, voor het passeren van niet meer dan twee betaalpoorten die worden gekozen op wegvakken die in artikel 20 worden genoemd. Dat geldt voor een periode tot een half jaar nadat verslag is uitgebracht over de doeltreffendheid en de effecten van het voorliggende wetsvoorstel in de praktijk, voor wat betreft het expresbaantarief. Echter, voordat die één of twee betaalpoorten in werking worden gesteld, moet de minister al aangeven welk effect van de betaalpoorten wordt voorzien, zoals verandering in verkeersstromen, verkeersveiligheid, en het gedrag van weggebruikers. Dit maakt op de leden van de fractie van D66 de indruk van een experiment waarbij erg weinig ruimte wordt gelaten aan de uitkomst ervan. Vindt de minister niet dat zij, als het voorstel kracht van wet heeft gekregen, erg weinig ruimte heeft om met behulp van expresbanen de problemen van bereikbaarheid en mobiliteit aan te pakken?

De leden van de fractie van D66 achtten het juist dat wegen die al zijn aangelegd met gemeenschapsgeld, niet alsnog tot tolweg kunnen worden verklaard. Artikel 22 bepaalt waar een betaalpoort voor een toltarief kan zijn gelegen. Hoe is de regeling voor het geval dat na inwerkingtreding van de wet er nieuwe strepen op een bestaande weg worden getrokken, waardoor er meer rijstroken komen, zodat er één rijstrook vrij komt om dienst te doen als tolweg of als expresbaan, en het betreft *niet* een wegvak als genoemd in art. 20? Is art. 22b dan van toepassing? Waarom is het begrip *tolpoort*, dat voorkomt in art. 8, niet evenals het begrip *betaalpoort*, gedefinieerd in art. 1?

Een provincie of een gemeente of een kaderwetgebied kan een regionaal mobiliteitsfonds tot stand brengen, waaraan ook het rijk bijdragen kan verlenen. Kan ook het bedrijfsleven bijdragen storten in zulke fondsen, of zullen PPS-constructies altijd buiten de bedoelde fondsen omgaan? Als dat laatste niet het geval is, is dat dan een belemmering voor het rijk om bij te dragen, omdat er spanning kan ontstaan met betrekking tot artikel 28.2? Anders gezegd, zullen de voorwaarden en voorschriften die aan een rijksbijdrage worden verbonden uitsluitend betrekking hebben op die specifieke bijdrage, of kunnen ze betrekking hebben op een heel project?

De leden van de fractie van de **SGP**, sprekende mede namens die van de **ChristenUnie** deelden mee te hebben kennis genomen van het wetsvoorstel.

Wat is, zo vroegen zij de regering, de relatie met het NVVP?
Door het schrappen van het spitstarief is het wetsvoorstel drastisch van

karakter gewijzigd. Hoe consistent en samenhangend is hierdoor in juridische zin het wetsvoorstel gebleven? Deze leden stelden een nieuw advies van de Raad van State op prijs.

Er zullen meerdere betaalsystemen ontstaan. Dit vonden deze leden niet gewenst. Zal de regering dit integreren tot een systeem? En zo ja, op welke termijn?

Met belangstelling wachtten deze leden de beantwoording af.

Het lid van de Onafhankelijke Senaatsfractie (**OSF**) vroeg hoeveel kilometer extra wegdek benodigd zou zijn om het wetsvoorstel naar het huidige inzicht van de regering uit te voeren.

In hoeverre meent de minister dat de bijdrage die door middel van het wetsvoorstel geleverd zou worden aan het terugdringen van de files significant is? Kan dit, met verwachte cijfers, worden onderbouwd?

Wat is de visie van de minister op alternatieve maatregelen, te weten:

- het omvormen van tweebaanswegen tot driebaanswegen in de spits (zoals op de A27 bij Houten)?
- vluchtstroken van vluchthavens voorzien ten behoeve van het concentreren van vrachtwagens in de spits (vergelijk proef op de A73)?

Ziet de minister dit als reële alternatieven voor betaalstroken en tolwegen? Zo nee, waarom niet?

Verandert er nog iets vanwege de afwijzing van het NVVP?

De voorzitter van de commissie,
Baarda

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen