

Vergaderjaar 1997–1998

25 816

Regels inzake een regulerende heffing op het gebruik van wegen in de Randstad tijdens spitsuren (Wet op het rekeningrijden)

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 9 september 1997 en het nader rapport d.d. 9 december 1997, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 28 juli 1997, no. 97.003584, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regels over een regulerende heffing op het gebruik van wegen in de Randstad tijdens spitsuren (Wet op het rekeningrijden).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 28 juli 1997, nr. 97.003584, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovengenoemde voorstel van wet rechtstreeks aan de eerste ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 september 1997, nr. W009.97.0490, bied ik U mede namens de staatssecretaris van Financiën hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn advies rekening zal zijn gehouden.

1. In paragraaf 2.3 van de toelichting wordt de realisering van «een zichtbaar alternatief voor verplaatsing per auto» als een voorwaarde beschouwd voor het doen slagen van het rekeningrijden. Het valt de Raad van State op dat dit alternatief in algemene termen wordt beschreven zoals het verbeteren van de aansluiting/overstap van de auto naar het openbaar vervoer, carpooling, telewerken en variaties in de werk- en openstellingstijden. Meer concrete maatregelen worden echter niet genoemd. Concreter is de toelichting waar het gaat om de kosten van het rekeningrijden. Een forens die dagelijks bij de ingang van een stadsgewest een betaalpoort passeert zal per jaar ongeveer f 1000,- aan rekeningrijden moeten betalen (paragraaf 4.3). De Raad acht het de vraag of deze verhoging van de kosten tot een ander verplaatsingspatroon zal leiden. Ook nu reeds is het vervoer per eigen auto immers aanmerkelijk duurder dan het openbaar vervoer (over een afstand van plusminus 30 kilometer en rekening houdend met de fiscale aftrekmogelijkheid per jaar ongeveer f 1000,- duurder dan het openbaar vervoer). Tot dusver heeft dit prijsverschil niet voldoende invloed op het gedrag. Ook verhogingen van de accijnzen met het doel het autogebruik terug te dringen hebben geen merkbaar effect gehad. Ondanks rijden/stilstaan in de file en de hogere prijs prefereren nog te veel forensen de eigen auto boven het

openbaar vervoer. Als de onderzoeken, waarvan in de toelichting gewag wordt gemaakt, werkelijk duidelijk maken onder welke voorwaarden de forens een alternatief zal verkiezen dan dienen die voorwaarden concreter in de toelichting te worden aangegeven. Ook acht de Raad het wenselijk dat duidelijker wordt aangegeven in welk tempo die voorwaarden gerealiseerd zullen worden. Daarbij ware tevens aan te geven in hoeverre de realisatie van die voorwaarden afhankelijk is van dan wel gevoelig is voor beleidsmaatregelen van de rijksoverheid.

1. De Raad van State stelt de vraag onder welke voorwaarden de forens een alternatief zal verkiezen boven het gebruik van de eigen auto. Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting menen wij te mogen verwachten dat op basis van modelberekeningen met rekeningrijden, als gedifferentieerde heffing naar plaats en tijd, een afname van de verkeersintensiteit tijdens de ochtendspits in de Randstad van 10 tot 15% kan worden bereikt. Deze – op het oog geringe – afname zou voldoende zijn om een substantiële verlaging van het aantal congestie-uren met 30 tot 40% te kunnen bereiken. Erkend wordt dat deze op modelberekeningen gebaseerde verwachtingen slechts in beperkte mate met empirische bewijzen kunnen worden «hardgemaakt». Een kritische houding ten opzichte van de voorspelde effecten wordt dus met de Raad van State gedeeld. Toch is in het buitenland op verschillende plaatsen al wel ervaring opgedaan met tijd- en plaatsgebonden heffingen. Mede op basis van deze ervaringen menen wij dat het voeren van een gedifferentieerd prijsbeleid een effectief middel kan zijn. Gezien de nog steeds in omvang toenemende fileproblematiek achten wij het noodzakelijk deze maatregel ter verbetering van de bereikbaarheid in te zetten. De memorie van toelichting is op dit punt nader met ervaringen uit het buitenland aangevuld. Met het oog op de besluitvorming over de invoeringswet is het Centraal Planbureau gevraagd een gevoeligheidsanalyse op te stellen, die in februari 1998 beschikbaar zal komen.

De genoemde vermindering van 10 à 15 % van de autokilometers in de spits zal ontstaan door een veranderd mobiliteitsgedrag: niet verplaatsen (bijvoorbeeld telewerken), verplaatsen via een andere route, verplaatsen met een ander vervoermiddel of verplaatsen op een ander tijdstip. Op basis van modelberekeningen en ervaringen in het buitenland wordt verwacht dat een verschuiving in reistijdstip de belangrijkste bijdrage zal leveren aan het effect van rekeningrijden. Aanvullend hierop is het voor de beoogde gedragsverandering van de automobilist van belang dat er ook andere alternatieven beschikbaar zijn, zoals (overstapplaatsen naar) openbaar vervoer. Ondanks de ervaring dat verwachtingen ten aanzien van de overstap naar het openbaar vervoer niet al te hooggespannen mogen zijn, is de aanwezigheid van zichtbare alternatieven, de Raad van State vraagt hiernaar, van belang voor de maatschappelijke acceptatie van rekeningrijden. Op macro niveau wordt hiervan in de nota «Samen werken aan bereikbaarheid» (kamerstukken II 1996/97, 25 022, nr. 1) een samenhangend beeld gegeven en wordt een aantal concrete maatregelen genoemd. Zo zijn naast verbeteringen aan weg- en railverbindingen voorstellen opgenomen ter verbetering van het stadsgewestelijk en regionaal openbaar vervoer en de aanleg van transferia.

Op microniveau (in de nabijheid van heffingspunten) is het alternatief voor verplaatsing per auto, zoals de Raad opmerkt, in de toelichting slechts in algemene termen omschreven. Tegelijk met de in overleg met de mede-overheden vast te leggen lokaties van heffingspunten wordt de vormgeving van concrete – zichtbare – alternatieven onderzocht. Hierbij speelt overigens de aanwezigheid van bestaande alternatieven een belangrijke rol. Gedacht moet worden aan overstappunten, zoals bestaande stations, parkeer-en-reis-terreinen en zogenoemde carpoolpleinen, maar ook het beter benutten van de infrastructuur door een effectieve bewegwijzering en dynamische verkeersinformatie (DRIP's) langs de hoofdroutes. Bij de invoering van rekeningrijden zullen op verschillende lokaties alternatieven operationeel zijn. In de nabije omgeving van een heffingspunt waar alternatieven nog niet voor handen zijn, zullen deze met voorrang worden uitgewerkt. In de nota Samen werken aan bereikbaarheid en de jaarlijks verschijnende Meerjarenplanning infrastructuur en transport (MIT) zijn en worden de concrete verbeteringen op dit gebied aangegeven.

Om enig inzicht te geven in de ontwikkeling van alternatieven op het gebied van het stimuleren van het openbaar vervoer worden – als voorbeeld – genoemd ideeën die op dit gebied tijdens het overleg in de Amsterdamse regio naar voren zijn gekomen. In samenwerking met de bestuurlijke partners in de regio, de provincie Noord Holland, het Regionaal Overlegorgaan Amsterdam, de gemeente Amsterdam en de Kamer van Koophandel zijn de volgende maatregelen, die overigens nog nader moeten worden uitgewerkt, geïnventariseerd:

- aansluiting op het bestaande openbaar vervoer aanbod uit de richting Almere (A6);
- inzet van extra Interliners uit de richting van Het Gooi (A1);
- combinaties met de overstapstations Breukelen en Abcoude en inpassing van het transferium Amsterdam Zuidoost, van de richting Utrecht (A2);
- de uit het oogpunt van de ruimtelijke ordening nader te bepalen locatie van een overstappunt te Nieuw Vennep of Hoofddorp, voor de richting Leiden/Den Haag (A4/A44);
- versnelling van het zuid-tangent en de aanleg van de directe buslijn Haarlem – Amsterdam WTC (opgenomen in het SWAB), voor de richting Haarlem/IJmond;
- combinatie met de overstapstations Uitgeest en/of Zaanstad voor Noord-Holland Noord (A8) en
- aansluiting bij de busbanen door Waterland vanuit de richting Purmerend (A7).

Soortgelijke inventarisaties zijn of worden in overleg met de bestuurlijke partners ook gemaakt in de regio's Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

Naar aanleiding van de wens van de Raad van State duidelijk te maken in welk tempo alternatieven gerealiseerd kunnen worden en in hoeverre de realisatie afhankelijk is voor beleidsmaatregelen van de overheid wordt het volgende opgemerkt.

De hierboven genoemde maatregelen vormen een indicatie van de mogelijke alternatieven die de weggebruiker naast rekeningrijden ter beschikking zullen staan. Het spreekt vanzelf dat ten aanzien van de eventuele realisatie en planning van bovengenoemde maatregelen de reguliere besluitvormingsprocedures worden doorlopen. Wat betreft de infrastructurele projecten kan in dit verband verwezen worden naar de eerste paragraaf van hoofdstuk 5 van het MIT, waarin de planning van infrastructuur wordt toegelicht. Bovendien kan pas een definitief beeld van mogelijke alternatieven ontstaan op het moment dat de locatie van de heffingspunten bekend is. Wij zijn ons ervan bewust dat, als een gevolg van deze aanpak, bij een deel van de heffingspunten niet alle zichtbare alternatieven bij de voorziene invoering van rekeningrijden in 2001 operationeel zullen zijn.

2. In paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting wordt beschreven hoe de belasting wordt betaald indien de belastingplichtige geen gebruik maakt van de elektronische betaalmogelijkheid. Alle motorrijtuigen die een betaalpoort passeren zonder elektronisch te betalen worden op video vastgelegd om het kenteken te kunnen herleiden. In de toelichting wordt aangenomen dat bij de invoering van het rekeningrijden ongeveer 64 miljoen maal per jaar een kentekenplaat moet worden geïdentificeerd (80% van de geschatte 80 miljoen jaarlijkse passages). Tevens wordt aangenomen dat van dit aantal circa 98% zal kunnen worden geïdentificeerd. Omdat juist deze veronderstelling cruciaal is voor het antwoord op de vraag of de regeling effectief zal zijn adviseert de Raad de veronderstelling nader te adstrueren. Met name ware aan te geven op welke in paragraaf 3.2 genoemde ervaring het percentage is gebaseerd en of daarin rekening is gehouden met mogelijke lacunes in de registratie door het voeren van valse kentekenplaten dan wel niet te identificeren buitenlandse kentekenplaten.

2. De Raad van State adviseert het genoemde percentage van correct te identificeren kentekens nader te onderbouwen.

De in de memorie van toelichting beschreven percentages van correct te identificeren kentekens zijn gebaseerd op gegevens verkregen met het

KEnteken VERwerkings project (KEVER), dat in de herfst van 1993 op de A2 nabij Eindhoven is uitgevoerd. De cijfers worden bevestigd door gegevens van de Belastingdienst wat het handmatig herkennen van kentekens betreft en door recente ervaringen met de trajectsnelheidscontrole op de A2 nabij Utrecht. Dit is echter een optimistische inschatting. Eerder opgedane ervaringen met prototypetesten bij Zevenhuizen (1992) hebben laten zien dat van circa 94% van de passerende voertuigen het kenteken leesbaar is. Van de ontbrekende 6% is bij zo'n 3% van de voertuigen het kenteken door afscherming niet zichtbaar en een even groot percentage van de kentekens is niet leesbaar door vuil of beschadiging. Vervolgens worden bij de uitlezing van de leesbare kentekens fouten gemaakt. Deze percentages staan overigens los van onvolkomenheden in het kentekenregister en valse kentekenplaten. Doordat voor rekeningrijden, onafhankelijk van elkaar, opnames van kentekenplaten op de voor- en achterkant van de voertuigen worden gemaakt kan een substantiële verbetering worden bereikt ten opzichte van de hierboven geschetste situatie waarbij is uitgegaan van slechts één camera per rijstrook. Naar verwacht zal van ruim 98% van de passerende voertuigen de kentekenhouders kunnen worden geïdentificeerd. Zowel in geval van afscherming van de kentekenplaat als in geval van fouten bij de verwerking, zal het derhalve mogelijk zijn de in de memorie van toelichting genoemde herkenningquota ook daadwerkelijk te realiseren. Tijdens de in het voorjaar van 1998 geplande systeemtest zal de Belastingdienst in de praktijk ervaring opdoen met de kentekenherkenning.

Naar aanleiding van de desbetreffende vraag van de Raad van State wordt bevestigd dat in genoemd percentage niet het aantal valse kentekens is inbegrepen. Het aantal valse kentekens wordt op basis van een ruwe meting uit 1993 van Coopers en Lybrand op circa 50 000 ingeschat, hetgeen neerkomt op minder dan 1% van het totale wagenpark in Nederland. Met het project Gecontroleerde Afgifte en Inname van Kentekenplaten (GAIK), dat wordt uitgevoerd door de RDW, Centrum voor voertuigtechniek en informatie, zal dit percentage verder worden teruggebracht. De herkenning van buitenlandse kentekenplaten zal soms meer problemen kunnen opleveren. Bedacht moet echter worden dat het aantal voertuigen met een buitenlands kenteken tijdens de ochtendspits (zeer) gering zal zijn. De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld.

3. Indien de belasting niet op elektronische wijze wordt geheven moet deze worden voldaan op de in artikel 9, eerste en tweede lid, aangegeven wijze hetgeen betekent dat – zeker zolang nog niet op grote schaal van elektronische heffing sprake is – meermalen per jaar (in de artikelsgewijze toelichting wordt bij wijze van voorbeeld uitgegaan van maandelijks) massaal rekeningen van f 7,- dan wel van een veelvoud van dit bedrag moeten worden verzonden. In de toelichting wordt voorbijgegaan aan de administratieve belasting die deze wijze van werken zal opleveren. De Raad adviseert hieraan in de toelichting alsnog aandacht te besteden en daarbij tevens in te gaan op de mogelijkheid om de invordering te combineren met die van de motorrijtuigenbelasting.

3. Conform het verzoek van de Raad van State is in de memorie van toelichting nader aandacht besteed aan de administratieve belasting die het verwerken van aangiften tot gevolg heeft. Omdat in deze fase van het project nog geen definitieve gegevens beschikbaar zijn (onder andere het totaal aantal passages, de verhouding tussen elektronische passages en passages waarbij op aangifte wordt betaald, het prijsverschil (van respectievelijk f 5 en f 7) tussen beide betaalwijzen en de aanschafprijs en levensduur van de voertuigapparatuur) is het nog niet mogelijk om de administratieve lastendruk nauwkeurig vast te stellen. Bij de invoeringswet zal bezien worden of de termijn waarover de rekeningen kunnen worden verstuurd verlengd dient te worden. Dit zal geschieden door de vermindering van de administratieve lasten te relateren aan het verkeersregulerend effect van de maatregel. Immers, hoe langer de termijn waarover tot verzending van rekeningen zal worden overgegaan is, hoe kleiner het verkeersregulerend effect zal zijn. Tevens is in de memorie van toelichting aandacht besteed aan een mogelijke combinatie met de invordering van de motorrijtuigenbelasting. De conclusie is op dit punt overigens dat zo'n combinatie niet wordt gerealiseerd.

4. Het rekeningrijden heeft vooral tot doel om het forensenverkeer in de Randstad te beperken en is niet gericht op het beperken van het in verhouding geringe autoverkeer door niet-forensen uit binnen- en buitenland. De Raad vraagt zich af of het geen aanbeveling verdient om deze categorie uit te zonderen door het invoeren van een heffingsvrije voet. De administratieve belasting zal daardoor verminderen met name door het achterwege blijven van aanslagen voor buitenlandse automobilisten. De Raad adviseert aan deze mogelijkheid alsnog aandacht te besteden en eventueel het voorstel dienovereenkomstig aan te passen.

4. De Raad van State vraagt zich af of het geen aanbeveling verdient om het naar verhouding geringe autoverkeer door niet-forensen uit binnen- en buitenland uit te zonderen door de instelling van een heffingsvrije voet. De invoering van een heffingsvrije voet voor niet-forensen uit binnen- en buitenland zal wat het versturen van rekeningen betreft inderdaad een verlichting van de administratieve belasting kunnen betekenen. In die zin onderschrijven wij de suggestie van de Raad van State. Echter, uitgangspunt is dat de heffing geldt voor bestuurders van alle voertuigen, vanuit het oogpunt dat alle voertuigen bijdragen aan congestie. Daarnaast is het onderscheid tussen incidentele en reguliere passanten, zonder identificatie van de passant, niet te maken. Bovendien zal een heffingsvrije voet voor deze zogenaamde incidentele passanten een nadelig effect hebben op de verkeersregulerende werking van rekeningrijden. De verwachting is namelijk dat een belangrijk deel van het beoogde effect (10 à 15% reductie van de verkeersintensiteit) wordt bereikt door een gedragsaanpassing van juist deze relatief grote groep weggebruikers (circa 10% van het totale verkeer dat de (potentiële) heffingspunten passeert).

Gezien de administratieve belasting voor buitenlandse overheden, die bij de invordering van de heffing zullen moeten worden betrokken, lijkt de instelling van een heffingsvrije voet voor houders van een buitenlands kenteken in de rede te liggen. Echter, de invoering van alleen een heffingsvrije voet voor houders van een buitenlands kenteken houdt een ongelijke behandeling in ten opzichte van houders van een Nederlands kenteken, hetgeen de maatschappelijke acceptatie van de maatregel kan ondermijnen en ook mogelijk fraude met buitenlandse kentekens in de hand kan werken. Om evenwel tot een vermindering van de administratieve belasting voor met name buitenlandse overheden te komen, stellen wij voor bij houders van een buitenlands kenteken de mogelijkheid te openen dat aan hen de rekeningen minder frequent – bijvoorbeeld slechts één maal per jaar – worden gezonden. Met deze opzet is geen sprake van een ongelijke behandeling. Houders van een buitenlands voertuig moeten evenals anderen voor alle passages betalen, alleen het tijdvak waarbinnen tot verzending van rekeningen zal worden overgegaan is verschillend. De memorie van toelichting is in deze zin aangepast.

5. Voorwaarde voor het correct verlopen van de elektronische betalingen is dat het zogenoemde walstation bij de poort incorrecte betalingen niet accepteert. Het is de vraag of dit kan worden bereikt zonder identificatie en dus zonder de waardevolle anonimiteit van de elektronische betaling te doorbreken. In de toelichting ware aan dit punt alsnog aandacht te besteden.

5. De Raad van State vraagt aandacht te besteden aan incorrecte betalingen in relatie tot de anonimiteit van de elektronische betaling. Op dit moment is met een aantal industriële consortia een onderzoeksprogramma in uitvoering waarin de betrouwbaarheid van elektronische betalingssystemen wordt onderzocht. Daaruit zal onder meer moeten blijken hoe kwetsbaar het betalingssysteem is voor onnodige identificaties van weggebruikers die aan hun verplichtingen voor elektronische betaling voldoen. Immers, deze systemen hebben zich nog niet op deze schaal in de praktijk bewezen.

De voorlopige conclusie die uit het onderzoeksprogramma getrokken kan worden luidt dat betaling met een elektronisch betaalmiddel vanuit een passerend voertuig met hoge betrouwbaarheid mogelijk is, zonder dat daarbij de betaler geïdentificeerd hoeft te worden. In deze gevallen wordt dus geen inbreuk gemaakt op de privacy van de weggebruiker. In de gevallen waarbij geen (correcte) betaling volgt, c.q. mogelijk is, bijvoorbeeld door onvoldoende

saldo op de chipkaart of het ontbreken van een chipkaart in het voertuig-apparaat, zal in het geheel geen elektronische betaling plaats vinden, maar zal door middel van een video-opname het kenteken worden vastgelegd, op basis waarvan de kentekenhouder kan worden aangeschreven om (later) te betalen. De memorie van toelichting is in deze zin nader aangevuld.

6. In paragraaf 3.1 van de toelichting wordt aangegeven dat de heffingspunten worden afgestemd op overstappunten naar andere vervoerswijzen (carpoolplaatsen, transferia, P&R-plaatsen, et cetera). Het lijkt niet onwaarschijnlijk dat het uitvoeren van dit voornemen zal leiden tot de wijziging van een groot aantal bestemmingsplannen in gebieden waar de ruimtelijke ordening nu al vrij gecompliceerd is. Tegen deze achtergrond acht de Raad het geboden dat in de toelichting een uiteenzetting wordt opgenomen waaruit blijkt of en in hoeverre bij het opstellen van de tijdsplanning met deze complicatie rekening is gehouden.

6. De Raad van State acht het geboden, tegen de achtergrond dat de vormgeving van alternatieven kan leiden tot het wijzigen van een groot aantal bestemmingsplannen, dat in de toelichting een uiteenzetting wordt opgenomen waaruit blijkt of en in hoeverre bij het opstellen van de tijdsplanning met deze complicatie rekening is gehouden.

De eerste ondergetekende heeft de bestuurlijke partners in de betrokken regio's gevraagd, naast een advies over de locatie van heffingspunten, alternatieven aan te geven, voorzover deze niet of in onvoldoende mate ter plaatse voorhanden zijn. In dit verband wordt verwezen naar hetgeen reeds onder punt 1 is opgemerkt.

In het voorjaar van 1998, als de locatie van de heffingspunten en de gewenste alternatieven in kaart zijn gebracht, kan meer duidelijkheid worden verschaft in welke gevallen procedures, zoals het wijzigen van bestemmingsplannen, doorlopen zullen moeten worden. Ook dan kan pas worden overzien of deze procedures passen binnen de planning van het invoeringstrajekt. Opgemerkt wordt dat het niet de bedoeling is om op de plaatsen waar nog geen zichtbaar alternatief operationeel is te wachten met de invoering van rekeningrijden. Hierbij speelt mee dat het in de tijd al te zeer uiteenlopen van de invoering van rekeningrijden per regio, zowel vanuit het oogpunt van effectiviteit, als de mogelijke beïnvloeding van het lokale vestigingsklimaat, ongewenst wordt geacht.

7. Artikel 2, derde lid, geeft een aanduiding van het aantal betaalpoorten maar laat in het midden hoeveel betaalpoorten een automobilist moet passeren die woonachtig is binnen een stadsagglomeratie en werkt in een andere stadsagglomeratie. De Raad beveelt aan het voorstel in dit opzicht te verduidelijken.

7. De Raad van State vraagt te verduidelijken hoeveel betaalpoorten een automobilist moet passeren die woonachtig is binnen een stadsagglomeratie en werkt in een andere stadsagglomeratie.

Wij beogen dat een automobilist die tijdens de ochtendspits rijdt vanuit een plaats buiten de agglomeratie naar een plaats in de agglomeratie (bijvoorbeeld van Gouda naar de stad Utrecht) bij ten hoogste twee betaalpoorten betaalt. Dit is ook het geval als van de ene stadsagglomeratie naar de andere wordt gereden (bijvoorbeeld van Rotterdam naar Den Haag). In het wetsvoorstel wordt deze bedoeling uitgedrukt door de combinatie van enerzijds artikel 2, derde lid, en anderzijds het voornemen om slechts ten aanzien van ritten stadinwaarts te heffen. Dat voornemen is aangeduid in de memorie van toelichting zoals deze voor advies aan de Raad van State is gezonden (in paragraaf 3.1 van de memorie, onder «heffingsnetwerk»).

In de opmerking van de Raad van State zagen wij aanleiding de memorie van toelichting op dit punt nader te verduidelijken.

8. Ingevolge artikel 2, vierde lid, worden bij ministeriële regeling nadere regels gesteld ter omschrijving van de term stadsagglomeratie. De Raad is van mening dat de omschrijving van de term zo verweven is met de reikwijdte van de onderhavige belasting dat de bevoegdheid tot het vaststellen daarvan niet aan de minister moet worden gedelegeerd. Dat in de artikelsgewijze toelichting de term globaal wordt aangeduid doet daar niet aan af. Mede gelet op aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving adviseert de Raad

deze nadere regels in het voorstel op te nemen dan wel de bevoegdheid toe te kennen deze bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen.

8. De Raad van State wijst erop dat ingevolge het wetsvoorstel (artikel 2, vierde lid) nadere regels ter omschrijving van de term stadsagglomeratie worden gesteld bij ministeriële regeling. De Raad van State adviseert deze nadere regels in het voorstel op te nemen of deze vast te stellen bij algemene maatregel van bestuur.

Wij verenigen ons met de zienswijze van de Raad van State. In het voorstel van wet worden de nadere regels in plaats van bij ministeriële regeling, bij algemene maatregel van bestuur gesteld.

9. Onder «Randstad» wordt ingevolge artikel 3, eerste lid, onder d, verstaan het deel van Nederland dat is omschreven in de bij het voorstel behorende bijlage. Deze bijlage bevat echter geen omschrijving maar een kaart zonder vermelding van plaatsen. Nu het begrip Randstad voor het eerst in de formeel-wettelijke context wordt gehanteerd adviseert de Raad het begrip in de wet zelf nauwkeurig te omschrijven waarbij een kaart ter illustratie van nut kan zijn.

9. Met de Raad van State zijn wij van oordeel dat het begrip Randstad een duidelijker omschrijving behoeft. Daartoe is de tekst van artikel 3, eerste lid, onderdeel d van het wetsvoorstel en het daarmee samenhangende onderdeel van de memorie van toelichting herzien.

10. Ingevolge artikel 12 van het voorstel blijft ingeval van naheffing de in artikel 21, eerste lid, tweede volzin, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) opgenomen mogelijkheid van matiging in geval van het ontbreken van opzet of grove schuld buiten toepassing. Aangezien het tweede lid van artikel 21 AWR van toepassing blijft zal de inspecteur bij het vaststellen van alle naheffingsaanslagen gedwongen zijn tevens te besluiten over eventuele kwijtschelding van de verhoging. Gelet op de mogelijke massaliteit van deze aanslagen en de omvang van de bedragen acht de Raad dit ongewenst. De vraag rijst dan ook waarom wat betreft de regeling van de naheffing niet gekozen is voor een regime vergelijkbaar met artikel 37 van de Wet op de motorrijtuigenbelasting, in welk artikel een eigen regeling van de verhoging is opgenomen en de artikelen 21 en 22 AWR zijn uitgezonderd. Geadviseerd wordt alsnog een met artikel 37 van de Wet op de motorrijtuigenbelasting vergelijkbare regeling in het voorstel van wet op te nemen.

10. De Raad van State vraagt waarom ten aanzien van de regeling van de naheffing niet gekozen is voor het regime van artikel 37 van de Wet op de motorrijtuigenbelasting. In de verband overweegt de Raad van State dat de inspecteur ingevolge het wetsvoorstel bij het vaststellen van de naheffingsaanslagen steeds zal moeten besluiten over kwijtschelding van de verhoging. Dit gevolg acht de Raad van State ongewenst. In dit licht adviseert de Raad van State alsnog in het wetsvoorstel een met het bedoelde artikel 37 vergelijkbare regeling op te nemen.

Wij delen de opvatting van de Raad van State dat het ongewenst is dat de inspecteur steeds zal moeten besluiten over kwijtschelding van de verhoging. Naar ons oordeel zou dit ongewenste gevolg kunnen worden vermeden door, zoals de Raad van State voorstelt, in het wetsvoorstel een regeling zoals artikel 37 op te nemen, dan wel door middel van een aanvulling van artikel 12 van het wetsvoorstel die erin voorziet dat het tweede lid van artikel 21 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) voor het rekeningrijden buiten toepassing wordt gelaten. Over de in deze te kiezen weg merken wij het volgende op.

De verhoging bij naheffing inzake motorrijtuigenbelasting berust op een eigen regeling in de wet op de motorrijtuigenbelasting en niet op de AWR, omdat die verhoging in de eerste plaats betrekking heeft op een aantal voor de motorrijtuigenbelasting specifieke groepen gevallen van naheffing, zoals naheffing omdat is geconstateerd dat de feitelijke kenmerken van een motorrijtuig niet overeenstemmen met de gegevens in het kentekenregister, of naheffing omdat ten onrechte geen kenteken voor het motorrijtuig is opgegeven.

De in het wetsvoorstel opgenomen afwijking van de AWR ziet echter niet op dergelijke specifieke groepen gevallen, maar alleen op de groep van gevallen waarin niet of te laat is betaald. Voor die groep gevallen kan de in de AWR voor de belastingwetgeving in ruimere zin geldende regeling het uitgangspunt zijn. Gelet ook op de systematiek van de verhouding tussen de algemene wet en een bijzondere wet – zoals in casu die inzake rekeningrijden – ligt het dan voor de hand om met de naheffing voor rekeningrijden gebruik te maken van de mogelijkheid en derhalve zo veel als mogelijk aan te sluiten bij de AWR. Wij zien er daarom van af het advies van de Raad van State ten aanzien van het opnemen van een regeling zoals artikel 37 te volgen.

In het licht van het voorgaande hebben wij in het advies van de Raad van State aanleiding gevonden om alsnog artikel 12 van het wetsvoorstel zodanig aan te vullen dat het tweede lid van artikel 21 AWR voor het rekeningrijden buiten toepassing wordt gelaten.

11. Terzake van de opbrengst van de heffing wordt op verschillende plaatsen in de memorie van toelichting aangegeven dat deze niet kan worden gebruikt voor de dekking van extra uitgaven, doch dat deze zal worden gebruikt voor lastenverlichting respectievelijk zal worden «teruggesluisd». Hoewel hieromtrent nog nadere besluitvorming moet plaatsvinden, wordt de voorkeur gegeven aan een algemene vergoeding boven een specifieke compensatie (paragraaf 4.3, in fine, van de memorie van toelichting).

Aangezien de belasting zal worden geheven van alle weggebruikers, ook van de houders van buitenlandse voertuigen, is het niet waarschijnlijk dat laatstgenoemde categorie weggebruikers zal profiteren van de aangekondigde «terugsluis». In dit verband wijst het college op het arrest van het Hof van Justitie met betrekking tot het voornemen van de Bondsrepubliek Duitsland een zogenaamde Strassenbenutzungsgebühr in te voeren (Zaak C-195/90, Commissie v. Bondsrepubliek Duitsland, Jur. 1992, I-3141). In dit arrest maakte het Hof uit dat de invoering van een nieuwe last in de vorm van een door alle vervoerders verschuldigde weggebruiksbelasting, die alleen voor nationale vervoerders in aanzienlijke mate wordt gecompenseerd door een verlaging van de motorrijtuigenbelasting, in strijd is met artikel 76 van het EG-Verdrag. Hoewel de Raad onderkent dat het verband tussen de heffing en de compensatie in de vorm van een «terugsluis» minder direct van aard is dan de situatie die voorwerp was van genoemd arrest, acht hij het wenselijk dat in de memorie van toelichting rekening wordt gehouden met de in dat arrest neergelegde beginselen. De toelichting dient in deze zin te worden aangevuld.

11. Door de Raad van State wordt verwezen naar het Strassenbenutzungsgebührarrest in verband met mogelijke discriminatie van houders van een buitenlands kenteken indien de voorziene terugsluis in de vorm van lastenverlichting alleen aan houders van een Nederlands kenteken ten goede zou komen.

In de memorie van toelichting is melding gemaakt van de bevindingen van de Landsadvocaat. Door de Landsadvocaat werd geconstateerd dat bij een vorm van terugsluizing die alleen houders van een Nederlands kenteken ten goede zou komen, bijvoorbeeld een verlaging van de motorrijtuigenbelasting, getwijfeld kan worden aan de verenigbaarheid van de maatregel met het EG-verdrag. Daarbij kan primair worden gedacht aan artikel 76, hoewel ook een schending van de artikelen 59–62 en 95 niet kan worden uitgesloten. Deze twijfel kan vermeden worden door de opbrengst aan te wenden op een wijze waarbij een houder van een buitenlands kenteken eveneens kan delen in de aanwending van de opbrengst. Op een later moment zal worden besloten over de terugsluis in een bredere context van lastenverlichting.

12. De memorie van toelichting besteedt geen aandacht aan richtlijn nr. 93/89/EG van de Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1993 betreffende de toepassing door de lidstaten van de belastingen op sommige voor het goederenvervoer over de weg gebruikte voertuigen en van de voor het gebruik van sommige infrastructuurvoorzieningen geheven tolgeden en gebruiksrechten (PbEG L 279/32) (hierna: de richtlijn). Deze richtlijn is wegens schending van de verplichting tot raadpleging van het Europees Parlement door het Hof van Justitie nietig verklaard (Zaak C-21/94, Europees Parlement v. Raad, Jur. 1995, I-1827). Het Hof heeft, met toepassing van artikel 174 van het EG-Verdrag, evenwel bepaald dat alle gevolgen van de nietig verklaarde

richtlijn blijven gehandhaafd totdat de Raad een nieuwe richtlijn heeft vastgesteld. Inmiddels is een daartoe strekkend voorstel van de Commissie der Europese Gemeenschappen (hierna: Europese Commissie) aan de Raad voorgelegd (PbEG 1997 C 59/9). De richtlijn is geïmplementeerd in de Wet belasting zware motorrijtuigen.

Uit artikel 10, onder c, van de richtlijn blijkt dat de richtlijn geen beletsel vormt voor de toepassing van regulerende heffingen die specifiek bedoeld zijn om tijd- en plaatsgebonden congestie van het wegennet tegen te gaan. Hiermede is, naar het oordeel van de Raad, niet uitgesloten dat voorzover dergelijke heffingen als «tolgeld» of «gebruiksrecht» in de zin van artikel 2 van de richtlijn moeten worden aangemerkt, zij – althans voor de onder de richtlijn vallende categorie voertuigen – zullen moeten voldoen aan de voorwaarden van artikel 7 van de richtlijn. Een aanwijzing hiervoor kan worden gevonden in het feit dat in vorengenoemd voorstel van de Europese Commissie artikel 10, onder c, is verwerkt in het nieuwe artikel 7, negende lid, inzake «gevoelige routes» (COM(96)331 def., punt 3.2.12–15). Overigens lijkt de aanwijzing als gevoelige route in verband met congestie met name afhankelijk te zijn van criteria die gerelateerd zijn aan de kwaliteit van het milieu.

In het licht hiervan dient de relatie van het wetsvoorstel tot de richtlijn, het voorstel van de Europese Commissie tot hernieuwde vaststelling van de richtlijn en de Wet belasting zware motorrijtuigen te worden verduidelijkt. In het bijzonder wijst het college erop dat cumulatie voor zware voertuigen van de op grond van de Wet belasting zware voertuigen verschuldigde belasting met de op grond van het wetsvoorstel verschuldigde heffing op gespannen voet lijkt te staan met artikel 7, onder a, van de richtlijn.

De Raad adviseert de memorie van toelichting in de aangegeven zin aan te vullen en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen teneinde rekening te houden met de onder de richtlijn vallende categorie voertuigen.

12. De Raad van State vraagt naar de relatie tussen het wetsvoorstel en richtlijn 93/89/EEG van 25 oktober 1993 en in het bijzonder het voorstel van de Europese Commissie (ter vervanging van deze richtlijn) te verduidelijken en wijst op mogelijke cumulatie van heffingen voor zware voertuigen (Eurovignet) in relatie met artikel 7, onder a, van de richtlijn.

Aangezien de maatregel niet strekt tot dekking van de kosten van de aanleg, exploitatie en uitbreiding van infrastructuur, maar ter vermindering van tijd- en plaatsgebonden congestie op een deel van het wegennet, kan rekeningrijden niet worden opgevat als een «tolgeld» of «gebruiksrecht» in de zin van artikel 2 van de richtlijn. Meer in het bijzonder bestaat geen directe relatie tussen de heffing enerzijds en de afgelegde afstand of de categorie van het voertuig anderzijds, zoals omschreven in de definitie van «tolgeld». Tevens geeft het betalen van de heffing geen specifiek recht voor het gebruik van (een deel van) de weginfrastructuur gedurende een bepaald tijdvak, zoals omschreven in de definitie van «gebruiksrecht». De heffing voldoet hiermee niet aan de definities zoals gegeven in artikel 2 van de richtlijn, maar moet worden gevat onder artikel 10, aanhef en onder c, van de richtlijn. Dit artikel bepaalt dat de richtlijn geen beletsel vormt voor de toepassing door de lidstaten van regulerende heffingen om tijd- en plaatsgebonden congestie tegen te gaan. Van een cumulatie van heffingen in gevolg van artikel 7 van de richtlijn kan dan ook niet worden gesproken. Deze conclusie wordt in algemene zin onderschreven door de Landsadvocaat.

In het voorstel van de Commissie voor een nieuwe richtlijn is artikel 10, aanhef en onder c, vervangen door het (overkoepelende) begrip «gevoelige wegen», zoals door de Raad van State wordt opgemerkt. In deze zinswijze vallen onder gevoelige wegen ook congestie-gevoelige wegen. Op basis van artikel 9 van het voorstel is de aanwijzing als «gevoelige weg» in verband met congestie overigens niet noodzakelijk afhankelijk van de kwaliteit van het milieu. Uit het voorstel blijkt dat een heffing op «gevoelige wegen» bovenop de reeds geïnde heffingen (tolgelden en gebruiksrechten) komt. De voorgestelde heffing lijkt deze redenering volgend niet op gespannen voet te staan met de Wet belasting zware motorrijtuigen (Eurovignet).

In de Transportraad is diverse malen overleg gepleegd over de herziening van de richtlijn. Hieruit is naar voren gekomen dat het schrappen van het begrip «gevoelige wegen» uit het voorstel van de Commissie en, als gevolg, de

herintroductie van het geformuleerde in artikel 10, onderdeel c, breed wordt gedragen.

In algemene zin is in de toelichting de verhouding tussen de heffing en de richtlijn weergegeven.

13. Op grond van de beschikking van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 maart 1962, houdende vaststelling van een procedure voor het voorafgaande onderzoek en overleg omtrent bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen welke door de Lid-Staten op het gebied van het vervoer worden overwogen (PbEG 720/62), zoals gewijzigd bij Beschikking nr. 73/402 van de Raad van 22 november 1973 (PbEG L 347/48), dienen voornemens tot het vaststellen van wettelijke maatregelen die voor de verwezenlijking van het gemeenschappelijk vervoerbeleid van essentieel belang zijn ter kennis van de Europese Commissie te worden gebracht. Uit de memorie van toelichting blijkt niet dat deze notificatie heeft plaatsgevonden. Gezien het feit, dat zoals uit het vorige punt blijkt, de Gemeenschap ten aanzien van het onderwerp van het wetsvoorstel reeds maatregelen heeft getroffen, acht de Raad het wenselijk dat het wetsvoorstel ter kennis van de Europese Commissie wordt gebracht.

De Raad gaat ervan uit dat het voorstel van wet nogmaals aan hem voor advies zal worden voorgelegd, indien het oordeel van de Europese Commissie of van de lidstaten aanleiding geeft tot verandering van meer dan bijkomstige aard, en dat de reacties van de Europese Commissie en de lidstaten aan hem zullen worden toegezonden.

13. Wij delen het standpunt van de Raad van State dat het wetsvoorstel ter kennis van de Europese Commissie gebracht dient te worden. Het wetsvoorstel wordt gelijktijdig met de toezending aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal tevens aan de Europese Commissie toegezonden. Mochten de Commissie of de overige lidstaten zodanige aanbevelingen doen dat die leiden tot een wijziging van meer dan bijkomstige aard, dan zullen wij door middel van een nota van wijziging het wetsvoorstel aanpassen en deze nota van wijziging aan de Raad van State voorleggen voor advies.

In algemene zin is in de toelichting notificatie van de maatregel toegelicht.

14. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

14. De redactionele kanttekeningen van de Raad van State zijn verwerkt.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

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

Ik moge U, mede namens de staatssecretaris van Financiën, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 9 september 1997, no. W09.97.0490, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Voorstel van wet

- Gelet op de toelichting bij aanwijzing 106 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), in het opschrift vooralsnog «Wet houdende» achterwege laten.
- Aanwijzing 82 Ar in het voorstel van wet in acht nemen.
- Aanwijzing 30 Ar in het voorstel van wet in acht nemen.
- Gelet op aanwijzing 52 Ar in artikel 2, vijfde lid, «als zodanig» achterwege laten.
- Gelet op aanwijzing 123, eerste lid, Ar in artikel 3, aanhef, «in de daarop gebaseerde regelingen» vervangen door: de daarop berustende bepalingen.
- Ten aanzien van de bijlage aanwijzing 103 Ar in acht nemen.

Memorie van toelichting

- Gelet op aanwijzing 57 Ar in paragraaf 2.1 «mainports», in paragraaf 3.2 «pay as you go», in paragraaf 4.1 «time of day» en in paragraaf 4.3 «Gateway to Europe» vermijden.