

Vergaderjaar 2004–2005

30 082

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2004/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap

Nr. 5

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 14 maart 2005 en het nader rapport d.d. 14 april 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 22 februari 2005, no. 05.000656, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de implementatie van richtlijn 2004/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap, met memorie van toelichting.

Het voorstel van wet strekt tot implementatie van de bovengenoemde richtlijn (hierna: richtlijn 2004/52/EG). Om te voorkomen dat de diverse lidstaten systemen voor elektronische tolheffing opzetten die onderling niet compatibel zijn, schrijft richtlijn 2004/52/EG voor op welke technologieën nieuw op te zetten systemen moeten zijn gebaseerd. Verder wordt een Europese elektronische tolheffingsdienst ingevoerd, die is gebaseerd op de elementen genoemd in de bijlage bij de richtlijn. Nadere uitwerking van die elementen door de Europese Commissie vindt plaats uiterlijk op 1 juli 2006. De Raad van State onderschrijft de strekking van het voorstel van wet, maar plaatst daarbij enkele kanttekeningen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 februari 2005, nr. 05.000656, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 maart 2005, nr. W09.05.0043/V, bied ik U hierbij aan.

1. Verhouding met Wet bereikbaarheid en mobiliteit

Bijdragen voor het gebruik van de weg kunnen in Nederland worden geheven op grond van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit (Wbm). De Wbm biedt de mogelijkheid om drie soorten mobiliteitstarieven te heffen: een expresbaantarief, een toltarief en een kilometerheffing.¹

Voor het expresbaantarief en het toltarief geldt dat ze verschuldigd worden bij het passeren van een betaalpoort; dat passeren wordt aangemerkt als het doen van aangifte. In geval van elektronische heffing wordt, zo bepaalt de Wbm, de aangifte op elektronische wijze gedaan op het tijdstip dat een betaalpoort wordt gepasseerd, door het in werking stellen van op de betaalpoort aanwezige betalingsapparatuur gelijktijdig met betaling van het verschuldigde

¹ Wbm, artikelen 13, 21 en 26.

mobilitiestarief.¹ Betaalpoorten vormen dus een centraal element bij de heffing van mobiliteitstarieven op grond van de Wbm. Richtlijn 2004/52/EG, en, in navolging van de richtlijn, het onderhavige wetsvoorstel, schrijven voor dat elektronische heffingssystemen die in gebruik worden genomen na 31 december 2006 gebaseerd zijn op satellietplaatsbepaling, op mobiele communicatie volgens de GSM-GPRS-norm, of op 5,8 GHz microgolfttechnologie. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat met name de technologieën voor satellietplaatsbepaling en mobiele communicatie «geen zware investeringen vergen in vaste infrastructuur zoals wegportalen».² Dit roept de vraag op in hoeverre het systeem zoals de Wbm dat kent voor de expresbaan- en toltarieven, waarin betaalpoorten een belangrijke rol spelen, ongewijzigd kan blijven in het licht van de technische eisen die de richtlijn stelt. De Raad adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de verhouding tussen de door de richtlijn verplicht gestelde technologie en de grotendeels op betaalpoorten gebaseerde systematiek van de Wbm.

1. De richtlijn stelt een kader verplicht voor de gevallen waarin een elektronisch heffingssysteem wordt gebruikt voor de heffing van tarieven voor het gebruik van de weg.

Indien ervoor wordt gekozen om bij het in rekening brengen van tarieven voor het gebruik van de weg gebruik te maken van een elektronisch heffingssysteem, moet één van die systemen worden toegepast die zijn voorgeschreven in de richtlijn. Deze verplichting wordt geïmplementeerd in de Wegenverkeerswet 1994. Het betreft geen bevoegdheid op grond waarvan beprijzing van het weggebruik mogelijk is. Deze bevoegdheid dient elders te zijn neergelegd. Op dit moment is de enige wettelijke grondslag op basis waarvan generiek tarieven voor het gebruik van de weg kunnen worden geheven de Wbm. Op basis van de Wbm kunnen twee tarieven worden geheven waarbij een zogenaamde betaalpoort een belangrijke rol speelt, namelijk het expresbaan-tarief en het toltarief. Het betreft passageheffingen, waarbij het tarief is verschuldigd zodra de betaalpoort wordt gepasseerd. Het passeren van de betaalpoort wordt gezien als het doen van aangifte. De Wbm maakt het mogelijk dat deze aangifte ook op elektronische wijze kan worden voldaan. Indien hiervoor wordt gekozen zal één van de technologieën moeten worden gebruikt die worden voorgeschreven in de richtlijn.

Zowel het expresbaan-tarief als het toltarief worden op dit moment nog nergens in Nederland geheven. Indien dit in de toekomst wel gaat gebeuren zal beoordeeld worden of het tarief ook op elektronische wijze wordt geheven en van welke technologie hierbij gebruik wordt gemaakt. Er zijn geen aanwijzingen dat het systeem van betaalpoorten zoals de Wbm dit kent niet of moeilijker toepasbaar is nu de richtlijn de keuze voor de hierbij te gebruiken technologie beperkt tot satellietplaatsbepaling, mobiele communicatie volgens de GSM-GPRS-norm of 5,8 GHz microgolfttechnologie. Gelet op het bovenstaande bestaat er op dit moment geen voornemen de Wbm in dit verband te wijzigen. Een passage met deze strekking is ingevoegd in de memorie van toelichting.

2. Europese elektronische tolheffingsdienst

Het voorstel van wet geeft mede uitvoering aan de bepalingen van richtlijn 2004/52/EG over de «Europese elektronische tolheffingsdienst». Artikel 1, derde lid, van de richtlijn bepaalt dat zo'n dienst wordt «opgericht», en dat hij een aanvulling vormt op de nationale elektronische tolheffingsdiensten. Ook in artikel 2, tweede lid, wordt gesproken van de «oprichting» van een dergelijke dienst. Anders dan het gebruik van de term «oprichting» doet vermoeden wordt met «dienst» in dit geval echter kennelijk niet een instelling of orgaan bedoeld; dat kan tenminste worden afgeleid uit artikel 3, eerste lid, van de richtlijn, dat bepaalt dat de dienst een reeks contractuele regels behelst die alle exploitanten in staat stelt de dienst te verlenen, een reeks technische normen en vereisten, en één contract tussen de klanten en de exploitanten van de dienst. Het tweede lid van artikel 3 bepaalt verder dat de dienst «sluiting van contracten mogelijk maakt». De bijlage bij de richtlijn bevat voorts punten waarop de Europese elektronische tolheffingsdienst moet zijn gebaseerd;³ het gaat daarbij om technische punten zoals specificaties van apparatuur, maar bijvoorbeeld ook om vaststelling van regels en minimumvoorschriften die dienstverleners moeten naleven, en de «beoordeling van de mogelijkheid om

¹ Artikel 6, eerste tot en met derde lid, Wbm.

² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.1. Vergelijk ook overweging 8 uit de preambule bij de richtlijn.

³ Artikel 4, eerste lid, van de richtlijn.

Uit het voorgaande blijkt dat de richtlijn een «dienst» beoogt die tegelijkertijd zowel (het afsluiten van) één contract tussen klant en aanbieders omvat als een set contractuele regels, de mogelijkheid om contracten af te sluiten, technische normen en specificaties, regels en voorschriften waaraan exploitanten gebonden zijn, en de (mogelijkheid van) harmonisatie van handhavingsvoorschriften. Een dergelijke invulling van het begrip «dienst» is uitzonderlijk. Bovendien laat zij een aantal vragen open, vooral met betrekking tot het rechtskarakter van de Europese dienst en van de elementen (zoals die hierboven genoemd) die van die dienst deel uitmaken. Onder andere rijst de vraag in hoeverre de diverse onderdelen van de dienst een privaatrechtelijk karakter dragen, en in hoeverre ze publiekrechtelijk van aard zijn. De Raad adviseert in de memorie van toelichting nadere aandacht te besteden aan het rechtskarakter van de Europese elektronische tolheffingsdienst en de verschillende onderdelen ervan.

2. Om de doelstellingen van de richtlijn te bereiken wordt een «Europese elektronische tolheffingsdienst» ingevoerd op het gehele wegennet in de Gemeenschap waar tolgeden of gebruiksheffingen worden geïnd. In artikel 3 van de richtlijn is neergelegd dat deze dienst een reeks contractuele regels, een reeks technische normen en vereisten en één enkel contract tussen de klant en exploitanten en/of dienstverleners behelst.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, is voor de invoering van een Europees elektronische tolheffingsdienst een aantal besluiten van de Commissie van de Europese Gemeenschappen vereist, waarin de eisen voor de definiëring en invoering van deze dienst worden neergelegd. Deze besluiten zullen door de Commissie, bijgestaan door het bij deze richtlijn ingestelde Comité elektronische tolheffing, worden vastgesteld aan de hand van een groot aantal eisen van technische, procedurele en juridische aard, die zijn opgesomd in de bijlage van de richtlijn (onderdelen a tot en met n).

Ondergetekende deelt de mening van de Raad dat de richtlijn uitzonderlijke invulling lijkt te geven aan het begrip «dienst» en een groot aantal vragen openlaat betreffende de definiëring van deze dienst, waaronder ook het rechtskarakter van de dienst en de verschillende onderdelen ervan. Zolang de Commissie, bijgestaan door het Comité, nog geen invulling heeft gegeven aan de in de bijlage opgesomde elementen kan hierop in de memorie van toelichting niet zinvol nader worden ingegaan en kan geen definitief uitsluitel worden gegeven over het rechtskarakter van de Europese elektronische tolheffingsdienst. De implementatietermijn van de richtlijn verhindert dat met implementatie op wetsniveau wordt gewacht tot volstrekt duidelijkheid is verkregen. Het wetsvoorstel is wel zodanig vormgegeven dat die vereiste duidelijkheid in nationale regelgeving wordt neergelegd, zodra de vereiste invulling is gegeven.

Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad is een passage in de memorie van toelichting ingevoegd, zodat het bovenvermelde beter naar voren komt.

3. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

3. Aan de redactionele kanttekening van de Raad is gevolg gegeven.

4. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele andere wijzigingen aan te brengen in het voorstel van wet. Ten eerste is de in artikel II opgenomen samenloopbepaling komen te vervallen. Een samenloopbepaling in dit wetsvoorstel is overbodig, omdat het voorstel van wet, houdende wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en enkele verwante wetten op een aantal punten van uiteenlopende aard nog niet is ingediend bij de Tweede Kamer. Ten tweede is in de memorie van toelichting de passage betreffende de te verwachte voordelen en mogelijkheden van de drie voorgeschreven technologieën voor elektronische heffing bijgesteld, omdat hierover nog niet met zekerheid uitspraken kunnen worden gedaan. Dit geldt met name voor plaatsbepaling per satelliet (GNSS) en mobiele communicatie met gebruik-

¹ Bijlage bij richtlijn 2004/52/EG, punten I en m.

making van de GSM-GPRS-norm. Ten slotte zijn in de memorie van toelichting enkele redactionele verbeteringen aangebracht.

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

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

Ik moge U 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,
K. M. H. Peijs

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W09.05.0043/V met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- In artikel I, onderdeel B, het voorgestelde artikel 145c, tweede lid, vervangen door:
 2. Een Europese elektronische tolheffingsdienst wordt aangeboden uiterlijk met ingang van een bij ministeriële regeling bepaald tijdstip, dat voor verschillende categorieën voertuigen verschillend kan worden vastgesteld.