

Vergaderjaar 2009–2010

**32 216**

## **Regels voor het in rekening brengen van een gebruiksafhankelijke prijs voor het rijden met een motorrijtuig (Wet kilometerprijs)**

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 6 maart 2009 en het nader rapport d.d. 13 november 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt. Het nadere advies van de Raad van State d.d. 24 september 2009 is integraal als bijlage aan het einde van dit kamerstuk afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 4 december 2008, no. 08.003475, 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 kilometerprijs, met memorie van toelichting.*

*Het voorstel voorziet in de invoering van de kilometerprijs. Dit is een complex project waarvan onder meer de invoering van een op satelliettechniek gebaseerde kilometerprijs gedifferentieerd naar tijd, plaats en milieukeurmerken, de onttrekking van de opbrengst van de «autobelastingen» aan de algemene middelen en de aanwending daarvan als voeding voor het Infrastructuurfonds, de «vergroening» van de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM) en verschuiving van die belasting naar de motorrijtuigenbelasting (MRB) en de privatisering van de heffing en invordering van de heffing deel uitmaken. De Raad van State erkent de noodzaak doelmatiger gebruik te maken van de bestaande infrastructuur. Hij maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen over de formele aspecten van de heffing, de kilometerprijs als bestemmingsheffing, het inzetten van het spitstarief en de verhouding tussen het hoofdspoor en het garantiespoor. Daarnaast zal het voorstel op wezenlijke punten zoals ook in de toelichting op het voorstel is uiteengezet, nog aangevuld moeten worden. De Raad is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen over het voorstel in deze vorm niet positief kan worden geadviseerd.*

Blijkens de mededelingen van de Directeur van Uw kabinet van 4 december 2008, nr. 08.003475, en van 16 juli 2009, nr. 09.001955, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet onderscheidenlijk zijn nadere advies inzake genoemd voorstel van wet, dat betrekking heeft op de na ontvangst van het eerste advies herziene basistarieven, rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Deze adviezen, gedateerd 6 maart 2009, nr. W09.08.0515/IV, onderscheidenlijk 24 september 2009, nr. W09.09.0290/IV, bied ik U hierbij aan.

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Dit nader rapport volgt de ordening van het eerstgenoemde advies en de verschillende onderdelen van dit nader rapport hebben telkens betrekking op

dat advies, met uitzondering van het subonderdeel «basistarieven en vergoening» van onderdeel 9, dat ingaat op het nadere advies.

De volgorde en nummering van de artikelen van het wetsvoorstel heeft op een aantal plaatsen wijziging ondergaan. In dit rapport wordt waar nodig bij verwijzing naar artikelen van de huidige versie van het wetsvoorstel dan wel de in december 2008 aan de Raad voorgelegde versie de aanduiding «nieuw» onderscheidenlijk «oud» toegevoegd.

De Raad vermeldt in de inleidende beschouwing dat het voorstel op wezenlijke punten nog zal moeten worden aangevuld. Wat dit betreft bevatten de memorie van toelichting en dit nader rapport, in onderdeel 2d, een verduidelijking van de verhouding tussen het zogenaamde hoofdspoor en het garantiespoor. Het garantiespoor is er op gericht dat de kilometerbeprijzing op de in de invoeringsplanning voorziene tijdstippen kan gaan functioneren, ongeacht de snelheid van ontplooiing van het hoofdspoor en de realisatie van aanvullende voorzieningen in het hoofdspoor die nadere wetgeving vergen. Voorts is het secundair systeem voor buitenlandse vrachtwagens voldoende uitgewerkt om binnen het stelsel van de kilometerprijs te functioneren. De invulling van het tertiaire systeem voor andere buitenlandse motorrijtuigen dan vrachtwagens vergt nader onderzoek en is geen noodzakelijke voorwaarde voor het functioneren van de kilometerbeprijzing. De basistarieven zijn wederom, in aangepaste vorm, voor advies voorgelegd aan de Raad van State, die daarover in grote lijnen positief heeft geadviseerd. De regeling van de rechtsbescherming en diverse andere onderwerpen is verbeterd of duidelijker toegelicht naar aanleiding van het advies van de Raad. Het aangepaste wetsvoorstel komt dan ook in vergaande mate tegemoet aan de soms fundamentele opmerkingen van de Raad.

### 1. Mobiliteit

*Het voorstel houdt als onderdeel van het mobiliteitsbeleid opnieuw een regeling in om het gebruik van het schaarse – en steeds schaarser wordende – goed van de ruimte op de weg te reguleren door middel van kilometerbeprijzing. Het dossier Mobiliteitsbeleid<sup>1</sup> kent, zoals in de toelichting is geschetst, een lange voorgeschiedenis en vormt ook overigens een project van lange adem. In de op 21 februari 2006 in werking getreden Planologische Kernbeslissing Nota Mobiliteit (de Pkb) is over kilometerbeprijzing opgenomen, dat «het kabinet voortvarend aan de slag gaat met de kilometerprijs en hierbij de aanbevelingen volgt zoals die zijn gedaan door het Platform Anders Betalen voor Mobiliteit. Invoering van een kilometerprijs geschiedt onder het gelijktijdig naar rato afschaffen van de BPM en MRB waarbij het wegverkeer in totaliteit per autokilometer niet zwaarder zal worden belast dan nu het geval is. De opbrengsten van het in te voeren beprijzingsstelsel komen uitsluitend ten goede aan het infra(structuur)fonds zonder dat dit gepaard gaat met een meer dan evenredige daling van de voeding uit de algemene middelen van dit fonds. Voorwaarden hierbij zijn dat de invoeringskosten aanzienlijk lager uitvallen dan geraamd in het advies van het Platform Anders Betalen voor Mobiliteit en dat de uitvoerings- en handhavingkosten in redelijke verhouding staan tot de opbrengsten: zo laag mogelijk met een maximum van 5 procent. Invoering van Anders betalen voor Mobiliteit kan pas plaatsvinden op het moment dat duidelijk is op welke wijze de voorgestelde stelselwijziging gestalte kan krijgen. In de periode tot aan de invoering van het nieuwe systeem dient de uitbreiding van wegcapaciteit en de verbetering van het openbaar vervoer voortvarend te worden aangepakt. «Anders betalen voor Mobiliteit» komt niet in plaats van bouwen en benutten, maar als aanvulling hierop. Vooruitlopend op de invoering van de kilometerprijs neemt het kabinet de noodzakelijke stappen voor de eerste fase, zoals geschetst in het advies van het Platform. Met de opbrengsten worden de knelpunten (versneld) aangepakt».<sup>2</sup>*

*Het voorstel vormt de uitwerking van dit onderdeel van de Pkb. Dit betekent echter niet dat kilometerbeprijzing daardoor los kan worden gezien van de maatregelen die overigens genomen dienen te worden. Het mobiliteitsbeleid staat niet op zich zelf, maar vormt een onderdeel van het ruimere ruimtelijk ordeningsbeleid. Het ruimtelijk ordeningsbeleid is nauw verbonden met de*

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 305.

<sup>2</sup> Nota Mobiliteit, deel IV, blz. 13, VROM april 2006.

*voorgestane economische ontwikkeling. Dit wordt in de Pkb onderkend. Daarin wordt mobiliteit een noodzakelijke voorwaarde genoemd voor economische en sociale ontwikkeling. «Een goed functionerend systeem voor personen en goederenvervoer en een betrouwbare bereikbaarheid van deur tot deur zijn essentieel om de economie en de internationale concurrentiepositie van Nederland te versterken». De Raad wijst er echter op dat mobiliteit niet alleen een voorwaarde is voor maar ook een gevolg van de sociale en economische ontwikkeling. Als in het economisch beleid bijvoorbeeld een belangrijke rol is weggelegd voor het transport over de weg, zijn de gevolgen voor de mobiliteit groter dan wanneer een andere keuze zou worden gemaakt. Afhankelijk van onder meer het ruimtelijk beleid kan dat gevolg meer of minder mobiliteitsproblemen opleveren. Het gevoerde ruimtelijk beleid eerst gericht op spreiding van wonen en werken en vervolgens gericht op gebundelde deconcentratie is slechts een voorbeeld.*

*Sommige oorzaken van de mobiliteit zijn moeilijk te beïnvloeden (bevolkingsgroei bijvoorbeeld) of worden juist doelbewust nagestreefd (welvaartsontwikkeling). Van des te meer belang is het daarom andere oorzaken van de groei van mobiliteit op te sporen en zo mogelijk te beheersen of weg te nemen. Naar de mate waarin op die oorzaken effectief beleid wordt gevoerd zullen de mobiliteitsproblemen beter beheersbaar zijn en kan het beleid dat wordt gevoerd, om de gevolgen van mobiliteit op te vangen, waaronder de kilometerbeprijzing, effectiever zijn. Omdat belangrijke onderdelen van het mobiliteitsbeleid (grote investeringen in openbaar vervoer of infrastructuur) eerst op langere termijn volledig effect zullen hebben, moet de nadruk thans liggen op de mogelijkheden om doelmatiger gebruik te maken van de bestaande infrastructuur in het bijzonder ten behoeve van de bereikbaarheid van de Randstad. Kilometerbeprijzing past hier ook naar het oordeel van de Raad in. Een belangrijk argument dat daarbij voor de kilometerbeprijzing pleit, is het gegeven dat deze maatregel, in tegenstelling tot een systeem van tolheffing, een beperkt ruimtebeslag vergt en een relatief grote reductie van het wegverkeer tot gevolg zal hebben. De beheersing van de gevolgen van de mobiliteit door middel van de kilometerbeprijzing zal echter pas haar volledige effect hebben als de maatregel in het bredere perspectief van het te voeren economische en ruimtelijk beleid wordt gezet. Dat bredere perspectief ontbreekt in de toelichting. De Raad adviseert de toelichting in het licht van het vorenstaande aan te vullen.*

#### *1. Mobiliteit*

Het wetsvoorstel introduceert een beleidsinstrument dat leidt tot een bewuster gebruik van motorrijtuigen. Maar ook andere ontwikkelingen zijn van invloed op de mobiliteitsontwikkeling, zoals de door de overheid nagestreefde effecten op sociale en ruimtelijk-economische ontwikkelingen. De beheersing en sturing van de verschillende ontwikkelingen van mobiliteit vergen een palet van samenhangende maatregelen. Met de kilometerprijs krijgt de overheid een extra instrument in handen om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van de mobiliteit en de daarmee samenhangende gevolgen voor de bereikbaarheid en het milieu, afgestemd op het ruimtelijk-economisch beleid in bredere zin. De kilometerprijs maakt daarom onderdeel uit van een instrumentenmix die wordt ingezet op basis van beleid uit nota's als de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit. Ruimtelijk-economisch beleid – zoals bijvoorbeeld de ruimtelijke verdeling van functies als wonen en werken – en de kilometerprijs moeten altijd in samenhang worden gezien. Vaak zal een afweging worden gemaakt tussen bepalen, benutten en bouwen van infrastructuur, afhankelijk van de voorziene mobiliteitsontwikkeling op kortere en op langere termijn. Omdat belangrijke onderdelen van het mobiliteitsbeleid (grote investeringen in openbaar vervoer of infrastructuur) vooral op langere termijn effect zullen hebben, moet de nadruk ook liggen op de mogelijkheden om doelmatiger gebruik te maken van de bestaande infrastructuur. Prijsbeleid is daarvoor een geschikt instrument. Het voorgaande is nu duidelijker in de memorie van toelichting verwoord.

## 2. Bijzonderheden kilometerprijs

In de brief van 30 november 2007 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal is het kabinetsbesluit inzake Anders Betalen voor Mobiliteit opgenomen en in hoofdlijnen uitgewerkt.<sup>1</sup> Het besluit ziet op een complex project, waarin de volgende «innovatieve» aspecten zijn te onderkennen:

- a. de invoering van een op satelliettechniek gebaseerde kilometerprijs gedifferentieerd naar tijd, plaats en milieukeurmerken;
- b. de onttrekking van de opbrengst van de «autobelastingen» aan de algemene middelen en de aanwending daarvan als voeding voor het Infrastructuurfonds;
- c. de «vergroening» van de BPM en verschuiving van die belasting naar de MRB;
- d. de privatisering van de heffing en invordering van de heffing.

De Raad plaatst bij deze aspecten vooraf de volgende kanttekeningen.

### a. kilometerprijs

De herijking van de MRB, de BPM en de BZM heeft in de loop der tijd met een zekere regelmaat plaatsgevonden. De MRB werd oorspronkelijk geheven als een belasting ter zake van het gebruik van de weg en wordt thans op uitvoeringsgronden geheven als een belasting ter zake van het houden van een personenauto, een bestelauto, een motorrijwiel of een vrachtauto alsmede het rijden op de weg met een autobus. De BPM werd oorspronkelijk geheven als een bijzondere verbruiksbelasting in verband met het vervallen van het luxetarief in de omzetbelasting en wordt thans geheven als een belasting ter zake van de registratie van een personenauto, motorrijwiel of een bestelauto in het kentekenregister. Door de invoering van een teruggaaf bij uitvoer van het voertuig, die op grond van Europese regels nodig bleek, is de registratieheffing opgeschoven naar een gebruiksheffing over de periode van gebruik in Nederland. De BZM wordt thans ter uitvoering van het Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtauto's<sup>2</sup> geheven als een belasting ter zake van het gebruik van de autosnelweg met een zwaar motorrijtuig.

Nu de satelliettechniek het mogelijk maakt het gebruik van de weg nauwkeurig en individueel vast te leggen, is het een goed tijdstip de grondslagen van deze belastingen opnieuw te bezien. Aangezien aan de belastingen naar oorsprong het gebruik van de weg ten grondslag ligt, is de invoering van de kilometerprijs ter vervanging van de MRB, BPM en BZM passend.

De invoering van een op satelliettechniek gebaseerde kilometerprijs is echter een risicovolle operatie omdat de heffing van de kilometerprijs een massaal proces is, waarmee een aanzienlijk budgettair belang is gemoeid, en de satelliettechniek nog geen beproefd systeem is. De toelichting ademt een sfeer van onfeilbaarheid van de techniek. De Raad betwijfelt echter of dit terecht is. In ieder geval mag het er niet toe leiden, dat een falen van de techniek leidt tot het verlies aan budgettaire opbrengst.

De Raad adviseert in dit kader in de toelichting te schetsen welke maatregelen zullen worden genomen indien de techniek faalt of indien technische problemen er toe leiden, dat het voorziene tijdschema niet kan worden gehaald.

### b. bestemmingsheffing

Voorgesteld wordt de kilometerprijs aan te merken als een bestemmingsheffing. Het onttrekken van de opbrengst van de autobelastingen aan de algemene middelen en de aanwending daarvan als voeding voor het Infrastructuurfonds is een aspect dat in het dossier echter nagenoeg geen aandacht heeft gekregen. In het rapport van het Nationaal Platform Anders betalen voor Mobiliteit is de kilometerbeprijzing die rechtstreeks ten goede komt aan het wegbeheer, geplaatst in het kader van een verzelfstandigde rol van de wegbeheerder, die met de opbrengst van betalende klanten zorgt voor een optimaal op de vraag afgestemd aanbod van infrastructuur (rapport, blz. 53). In de toelichting is niet uiteengezet welke betekenis het voeden van het Infrastructuurfonds met de netto-opbrengst van de kilometerprijs heeft voor het fonds.

Het Infrastructuurfonds heeft ten doel de financiering en bekostiging van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur, welke door het

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 305, nr. 1.

<sup>2</sup> Traktatenblad. 1994, 69.

*Rijk wordt of zal worden beheerd, alsmede de financiering en bekostiging van daarmee samenhangende basisinformatie, en de financiering en bekostiging van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur, welke niet door het Rijk wordt of zal worden beheerd (artikel 2 Wet Infrastructuurfonds (Wif)). Hierbij wordt onder infrastructuur verstaan alle onroerende voorzieningen ten behoeve van het verkeer en vervoer van personen en goederen en ten behoeve van waterbeheeren en waterkeren, met inbegrip van de daarbij behorende voorzieningen ten behoeve van de veiligheid en de bescherming van het milieu, en onder basisinformatie het inwinnen, bewerken en verspreiden van gegevens nodig voor het beschrijven van de waterstaatkundige toestand van het land, van het verkeer te water, van het wegverkeer en van het verkeer over spoorwegen, met het oog op aanleg en gebruik van infrastructuur (artikel 1 Wif). Het fonds is een begrotingsfonds als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001, dat door de minister van Verkeer en Waterstaat wordt beheerd. De raming van de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten van het fonds wordt jaarlijks bij afzonderlijke begroting vastgesteld. Ten laste van het fonds komen de uitgaven ten behoeve van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur, welke door het Rijk wordt of zal worden beheerd alsmede de uitgaven ten behoeve van daarmee samenhangende basisinformatie (artikel 8 Wif).*

*De minister van Verkeer en Waterstaat beslist over het doen van een uitgave of het verstrekken van een subsidie ten behoeve van het verkeer of vervoer onder inachtneming van het geldende meerjarenprogramma. In zoverre is de minister gelijkelijk verantwoordelijk en bevoegd als over «zijn» departementale begroting. De besluitvorming over de allocatie van publieke middelen is echter minder direct. De opbrengst van de kilometerprijs gaat rechtstreeks in het fonds, dat een bestedingsbinding heeft. Alleen indien de verplichtingen ten laste van het fonds voor projecten ten behoeve van het verkeer en vervoer die niet als zodanig voor het kalenderjaar zijn voorzien in het meerjarenprogramma, groter zijn dan € 4,5 mln. worden zij niet eerder aangegaan dan nadat de Staten-Generaal van zodanig voornemen op de hoogte zijn gebracht (artikel 10 Wif).*

*Aan het meer op afstand zetten van de directe politieke besluitvorming inzake de infrastructuur is in de toelichting geen aandacht gegeven.*

*Tevens is niet aangegeven welke veranderingen in het tot stand brengen en beheer van infrastructuur zijn voorzien door de kilometerprijs niet als rijksbelasting maar als bestemmingsheffing te kwalificeren. Indien geen wijziging ten opzichte van de bestaande situatie wordt beoogd, valt niet in te zien waarom de vervanging van de rijksbelastingen MRB, de BPM en de MZB door de kilometerprijs niet binnen de sfeer van rijksbelastingen plaats vindt. In de toelichting dient aan deze aspecten aandacht te worden gegeven.*

*De uitgaven van het fonds betreffen, zoals hiervoor is opgemerkt, meer dan alleen wegeaanleg. Uitgaande van een voeding van het fonds met de opbrengsten (cijfers Miljoenennota 2009) van de MRB (€ 3 001 mln.), BPM (€ 3 541 mln.), BZM (€ 121 mln.) en de provinciale opcenten (€ 1 242 mln.), in totaal € 7 905 mln., en de begrote uitgaven van het fonds in 2009 van € 7 739 mln., zal in de toekomst geen bijdrage meer uit de algemene middelen worden verleend. De kosten van de infrastructuur zullen dan door de weggebruikers worden gedragen zonder een bijdrage (via de algemene middelen) van andere mobiliteitsgebruikers. Deze kostenverdeling behoeft een nadere motivering. In de toelichting dient aan dit aspect aandacht te worden gegeven.*

*De kilometerprijs moet ten aanzien van vrachtauto's, zoals in de toelichting is gesteld, in het kader van de eurovignetrichtlijn<sup>1</sup> als tolgeld worden aangemerkt. Dit brengt – voor zover hier van belang – mee, dat de tarieven uitsluitend mogen zijn gebaseerd op de hoogte van de kosten die zijn verbonden aan de aanleg, exploitatie, onderhoud en uitbreiding van het betrokken infrastructuurnetwerk (artikel 7 van de Eurovignetrichtlijn). Het aandeel dat in rekening wordt gebracht aan vrachtauto's dient daarbij gerelateerd te zijn aan het aandeel van de kosten die aan hun aandeel in het gebruik van de weg zijn verbonden; milieudifferentiatie is daarbij toegestaan. De richtlijn en de bijlagen geven gedetailleerde voorschriften voor de bepaling van het tarief, waarbij onder meer specifieke individuele factoren in aanmerking worden genomen die samenhangen met het veroorzaken van schade door gebruik van de weg en die op deze wijze bepalend zijn voor het*

<sup>1</sup> Richtlijn nr. 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtauto's (PbEG L 187).



aandeel dat moet worden bijgedragen voor het herstel van die weg. Voorts mogen ingevolge artikel 7 van de Eurovignetrichtlijn de tarieven geen discriminatie van het internationale vervoer en geen mededingingsvervalsing tot gevolg hebben. Er mag bovendien geen sprake zijn van directe of indirecte discriminatie van buitenlandse vervoerders op grond van nationaliteit, vestigingsplaats of kentekenregistratie en niet-reguliere gebruikers mogen niet ongerechtvaardigd worden benadeeld.

Het voorstel voldoet in onvoldoende mate aan de eisen die de richtlijn stelt aan de vormgeving van tolgelden (voor i.c. vrachtwagens). Dit geldt met name doordat uit het Infrastructuurfonds ook andere infrastructurele uitgaven worden gedaan dan alleen die voor het wegverkeer. In het voorstel zijn geen maatregelen opgenomen om de naleving van de voorschriften op grond van de Eurovignetrichtlijn te verzekeren. Daarbij komt dat de toelichting geen inzicht biedt in de gevolgen voor de tariefstelling en de budgettaire opbrengst die zijn verbonden aan de naleving van die voorschriften ten aanzien van vrachtwagens.

De Raad adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en daarbij aandacht te geven aan de meldingsplicht bij de Commissie die ingevolge artikel 7 bis van de Eurovignetrichtlijn geldt ter zake van de invoering en tariefstelling van tolgelden.

*c. de verschuiving van BPM naar MRB, vergroening*

Met de afbouw van de BPM en de verschuiving naar de MRB is een aanvang gemaakt bij de Belastingplannen 2008 en 2009. De Raad heeft inzake die afbouw en verschuiving reeds geadviseerd in het kader van de beide Belastingplannen.<sup>1</sup> Evenzo heeft de Raad in het kader van het Belastingplan 2009 geadviseerd over de vergroening.<sup>2</sup> Gelet op de ambitie van het kabinet om de CO<sub>2</sub>-uitstoot te reduceren heeft de Raad geen inhoudelijke opmerkingen gemaakt over het inzetten van de voorgestelde maatregelen. Het opnemen van op milieukeurmerken gebaseerde tarieven in een door het Rijk geheven registratieheffing kan passend worden geacht.

*d. de privatisering van de heffing en invordering*

De organisatie van de inning van de kilometerprijs kent vijf onderdelen:

- de registratie van de verreden kilometers;
- de verzending van de verbruiksgegevens van het motorrijtuig;
- de berekening van het te betalen bedrag;
- de facturering, inning en dwanginvordering van dat bedrag;
- het toezicht en de handhaving.

Beoogd is dat de eerste vier onderdelen door private dienstverleners zullen worden verzorgd. Daarbij zullen zij ook aanvullende diensten aan de weggebruikers kunnen leveren. Het doel is een markt met meerdere private dienstverleners te realiseren teneinde door concurrentie de kosten van het systeem zo laag mogelijk te houden. In de toelichting wordt dit aangeduid met «hoofdspoor».

Zolang een en ander niet is gerealiseerd, zal als terugvaloptie de uitvoering van de eerste vier onderdelen bij de overheid liggen, het zogenoemde «garantiespoor».

De Raad merkt op, dat het voorstel enkel de regeling van het garantiespoor betreft. Om die reden zal de Raad niet adviseren inzake privatisering van de hiervoor genoemde eerste vier onderdelen. De Raad gaat er van uit dat de wijziging van het voorstel waarbij het hoofdspoor regeling zal vinden, aan hem zal worden voorgelegd. De Raad merkt reeds thans op, dat hij betwijfelt of de heffing van de kilometerprijs door een private partij nog afgezien van operationele en daarmee samenhangende risico's, kan worden ingepast in het vigerende rechtssysteem, aangezien de voorgenomen overdracht van het debiteurenrisico en de rechtsbescherming van de weggebruikers, die volgens het voorstel aan strikte voorwaarden gebonden moet worden, nauw met elkaar samenhangen. Deze twijfel geldt nog meer voor de dwanginvordering met het recht van parate executie door een private partij.

De Raad zal zijn advies hierna in het bijzonder richten op:

- de formele aspecten van de belastingheffing bij invoering van een op satelliettechniek gebaseerde heffing (A);
- de complicaties die het kwalificeren van de kilometerprijs als bestemmingsheffing oproept (B);

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 205, nr. 4 en 2008/09, 31 704, nr. 4.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 704, nr. 4.

- *het inzetten van de kilometerprijs in het kader van het mobiliteitsbeleid (C);*
- *het vooruitlopen op de privatisering van de heffing en invordering van de kilometerprijs (D).*

## 2. Bijzonderheden kilometerprijs

### a. kilometerprijs

In de memorie van toelichting wordt naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad over falen van de techniek en technische problemen nu onderstreept dat op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel voor de inning van de kilometerprijs adequate en goed werkende technische systemen operationeel moeten zijn. Deze systemen moeten werken conform de vooraf gestelde eisen. Ook moeten de technische systemen door alle betrokkenen (zowel degenen die uitvoeringstaken vervullen als de weggebruikers) op eenvoudige wijze gebruikt kunnen worden. Om dit te verifiëren, worden in de komende jaren voorafgaande aan de invoering grootschalige praktijktests uitgevoerd. De resultaten daarvan moeten beschikbaar zijn voordat definitief over de invoering van de kilometerprijs wordt besloten. Om een zorgvuldige besluitvorming te verzekeren, wordt tot aan het moment van daadwerkelijke invoering voorzien in een aantal besluitvormingsmomenten. In een definitief uitvoeringsbesluit van het kabinet wordt onder meer besloten over de definitieve vormgeving van het stelsel, het definitieve programma van eisen voor de technische systemen, de inkoopstrategie voor deze systemen en de implementatiestrategie.

In de memorie van toelichting is uiteengezet dat de technische tests vooral betrekking hebben op de registratievoorziening, de verzending van geaggregeerde gebruiksgegevens van een motorrijtuig naar het inningsbureau, de berekening van het te betalen bedrag en de facturering. Indien er tijdens de tests fouten in het systeem worden gevonden, dienen deze voor inwerkingtreding van het systeem te zijn opgelost<sup>1</sup>. De tests kunnen leiden tot verbetering van de systemen. Zodra de tests zijn afgerond en kan worden beschikt over adequate systemen en voorts de gehele wetgevingsprocedure is doorlopen, wordt in samenspraak met de Tweede Kamer besloten over de implementatie en daadwerkelijke invoering van de kilometerprijs. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat het nieuwe stelsel pas wordt ingevoerd als is vastgesteld dat het stelsel, met inbegrip van de daarbij behorende technische systemen, daadwerkelijk functioneert.

Het kan, ondanks de tests, niet worden uitgesloten dat technische problemen optreden. Het wetsvoorstel bevat een aantal voorzieningen voor die situaties. Bij de berekening van de verschuldigde kilometerprijs is met eventuele onvolkomenheden al rekening gehouden in de vorm van een correctiefactor en een vaste aftrek. De registratievoorziening geeft verder een signaal waaruit het technisch functioneren aan de bestuurder blijkt. De registratievoorziening slaat de gegevens met betrekking tot het technisch functioneren op. Het wetsvoorstel bevat ook andere voorzieningen voor het geval de registratievoorziening of de daaraan toegevoegde beveiligingsmodule defect raakt. Bij de bespreking van de rechtsbescherming wordt hier nader op ingegaan.

### b. bestemmingsheffing

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad over het meer op afstand zetten van de directe politieke besluitvorming inzake de infrastructuur wordt in de memorie van toelichting uiteengezet dat de koppeling van de opbrengsten aan bekostiging van aanleg en onderhoud van infrastructuur een consequentie is van de keuze om weggebruikers een prijs te laten betalen voor het rijden met een motorrijtuig. Met de keuze voor het algemene principe dat de opbrengsten aan infrastructuur besteed moeten worden, wordt door kabinet en parlement overigens wel degelijk een politieke keuze gemaakt, die met dit wetsvoorstel in formele wetgeving wordt verankerd. De besteding van middelen uit het Infrastructuurfonds is uitdrukkelijk onderwerp van jaarlijkse politieke besluitvorming in kabinet en Staten-Generaal.

De keuze om de opbrengsten van de kilometerprijs niet naar de algemene middelen te laten vloeien maar te oormerken voor infrastructuur, geeft in belangrijke mate invulling aan het advies van het Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit. De opbrengsten van de kilometerprijs worden zo

<sup>1</sup> De aanpak van de tests staat beschreven in «Teststrategie en uitwerking ABvM», VenW/DGMO-2009/2052, Den Haag, 3 maart 2009.

geplaatst in de context van andere belangrijke dragers voor bereikbaarheid zoals aanleg, betere benutting en investeringen in openbaar vervoer.

De kilometerprijs is aan te merken als een zogenaemde onechte bestemmingsheffing. De opbrengsten van de kilometerprijs zijn substantieel en worden niet alleen gebruikt om de uitgaven voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van wegen te financieren maar kunnen daarnaast ook worden besteed aan andere onderdelen van het Infrastructuurfonds, zoals bijvoorbeeld spoor- of vaarwegen. De financiering voor regionale en lokale openbare wegen vanuit het Infrastructuurfonds beperkt zich bovendien op grond van het Besluit Infrastructuurfonds tot grote aanlegprojecten. Het gaat hier om projecten van meer dan € 112,5 mln en € 225 mln in de drie grote stadsregio's. De kosten van infrastructuur worden, anders dan de Raad meent, ook uit andere middelen bekostigd dan de kilometerprijs. Dit betekent dat ook andere mobiliteitsgebruikers daaraan bijdragen. Er kan in dit verband worden gewezen op de brede doeluitkering verkeer en vervoer (hoofdstuk XII van de Rijksbegroting), de gebruiksvergoeding voor het gebruik van spoorweginfrastructuur en de tarieven voor het gebruik van luchthavens.

Voor een nadere beschouwing over «onechte bestemmingsheffing» kan worden verwezen naar «Inleiding tot het Nederlands belastingrecht» van Prof. mr. H. Hofstra<sup>1</sup>. De kwalificatie als onechte bestemmingsheffing is nu in de memorie van toelichting uiteengezet.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad over de eisen die de Eurovignetrichtlijn (richtlijn 1999/62/EG) stelt aan tolgelden is het van belang te vermelden dat een lidstaat er in het kader van die richtlijn voor kan kiezen om de infrastructuurkosten niet terug te verdienen (geen tol te heffen), of slechts een percentage van deze infrastructuurkosten terug te verdienen, of slechts tol te heffen op een duidelijk omschreven gedeelte van een infrastructuurnetwerk en niet op dat gehele infrastructuurnetwerk (artikel 7bis, lid a, van de Eurovignetrichtlijn). Dit betekent dat een lidstaat de vrijheid heeft om de hoogte van de betreffende toltarieven voor vrachtwagens vast te stellen, zo lang deze toltarieven maar niet de infrastructuurkosten te boven gaan. Van dat laatste is bij de kilometerbeprijzing geen sprake.

Om de ontwikkeling van het gehele verkeerswegennet mogelijk te maken, moeten de inkomsten uit tolheffingen worden aangewend in het belang van de verkeerssector en tot optimalisering van het gehele verkeerssysteem (artikel 9, lid 2 van de Eurovignetrichtlijn). Ook op dit punt is er dus geen strijdigheid met de richtlijn.

Aan de door de Raad genoemde informatieverplichting jegens de Europese Commissie ter zake van de invoering en tariefstelling van tolgelden zal uiteraard gevolg worden gegeven.

De memorie van toelichting is op deze punten aangevuld.

*c. de verschuiving van BPM naar MRB, vergroening*

De instemmende opmerking van de Raad over het opnemen van op milieukennissen gebaseerde tarieven in een door het Rijk geheven registratieheffing is mede van belang voor de kilometerprijs, nu die mede in de plaats komt van de registratieheffing BPM.

*d. privatisering van de heffing en invordering*

De opmerkingen van de Raad over hoofdspoor en garantiespoor geven aanleiding tot verduidelijking van de aard van deze «sporen». Het stelsel is erop gericht dat private dienstverleners op termijn de uitvoering van vier trajecten voor hun rekening nemen, te weten (I) de registratie van de verreden kilometers in het motorrijtuig en de aggregatie daarvan tot totalen voor basis- en spitstarief, (II) de verzending van de geaggregeerde gebruiksgegevens naar de organisatie die belast is met heffing en inning, (III) de berekening van het te betalen bedrag alsmede (IV) de facturering, inning en eventuele dwanginvordering. Het wetsvoorstel voorziet reeds in optreden van de dienstverleners in de eerste twee trajecten, voor zover de houder een dienstverlener wenst in te schakelen. De laatste twee trajecten vereisen nog nader onderzoek en verdere

---

<sup>1</sup> Zesde druk, blz. 26/27.



uitwerking. Met het oog hierop verricht het ministerie van Verkeer en Waterstaat diverse marktconsultaties. De resultaten hiervan zullen hun weerslag moeten krijgen in de Wet kilometerprijs.

Er bestaat dus vooralsnog behoefte aan een garantiespoor, waarmee van meet af aan een toereikende basis bestaat voor de beoogde invoering van alle trajecten van de kilometerprijs op de geplande data. In het wetsvoorstel is daarom voorzien in een regeling inzake het functioneren van overheidsinstellingen die een rol spelen in al die trajecten. Voor de trajecten (i) en (ii) houdt het wetsvoorstel dus rekening met uitvoering in zowel het hoofd- als het garantiespoor. In het garantiespoor beperkt de rol van de overheid zich in de eerste twee trajecten overigens tot het ontvangen van geaggregeerde gegevens. De betrokken overheidsinstellingen hebben geen registratie-, aggregatie- of verzendingstaken. Die taken berusten bij de houder.

Het garantiespoor zal worden afgeschaald naarmate het hoofdspoor zich ontwikkelt. Voor een uitbouw van het hoofdspoor waarbij dienstverleners ook de heffing en inning verzorgen zal dus aanvullende wetgeving nodig zijn, die ter advisering aan de Raad zal worden voorgelegd. Bij de voorbereiding van die aanvullende wetgeving zal de nodige aandacht worden besteed aan de door de Raad aangeduide operationele en daarmee samenhangende risico's, alsmede de samenhang van de voorgenomen overdracht van het debiteurenrisico met de rechtsbescherming van de weggebruikers.

#### A. Formele aspecten

##### 3. Invoering op satelliettechniek gebaseerde heffing; registratievoorziening

*De invoering van een op satelliettechniek gebaseerde heffing heeft tot gevolg dat moet worden bezien op welke wijze de regeling van de aangifte, de aanslag, het bezwaar en beroep, de invordering en de handhaving dient te worden aangepast, aangezien de heffing geheel in een digitale context plaats vindt. De materieel op «papier» gebaseerde regelingen die in de AWR zijn opgenomen, voldoen hiervoor niet en sluiten hierbij niet steeds aan. Bij de ontwikkeling van een aan de digitale techniek aangepast stelsel van formele bepalingen dienen de belangen van de heffende overheid en de rechtsbescherming van betalende burger evenwichtig te worden afgewogen, zoals in de AWR als resultaat van een langjarige ontwikkeling ten aanzien van de daarin opgenomen heffingsvormen is geschied.*

##### *functionele eisen registratievoorziening*

*Voor de op satelliettechniek gebaseerde kilometerprijs is de registratievoorziening cruciaal. In het voorstel zijn dan ook tal van voorschriften opgenomen waaraan de registratievoorziening moet voldoen en over de wijze waarop de inbouw dient plaats te vinden. Voor de functionele eisen is van belang, dat de vastlegging van het belastbaar feit op een wettelijk voorgeschreven wijze door registratie door de registratievoorziening een nieuw element is in het formele belastingrecht. Het doen van de aangifte door elektronische verzending van de geregistreerde gegevens in geaggregeerde vorm is een ander nieuw element. Dit stelt bijzondere functionele eisen aan de registratievoorziening, omdat het voor de heffingsplichtige kenbaar moet zijn welke gegevens aan het inningsbureau worden verstrekt. Dit is van fundamentele betekenis voor de aangifte. De Raad merkt op, dat aan deze voorwaarden, die voor de houder ook van belang zijn om voldoende vertrouwen in de registratievoorziening te krijgen, onvoldoende aandacht is gegeven. In de toelichting is meermalen gesteld, dat de registratievoorziening eenvoudig uitleesbaar dient te zijn voor de houder, maar deze voorwaarde is niet opgenomen bij de functionele eisen, die in artikel 4.5 WKP zijn opgenomen. Evenmin is bij de functionele eisen opgenomen dat opgeslagen gegevens door de houder op eenvoudige wijze op een andere gegevensdrager kunnen worden overgenomen. De Raad acht de aanvulling van de functionele eisen met deze twee eisen noodzakelijk, mede in verband met de rechtsbescherming van de houder. De registratievoorziening moet door de houder bevragebaar zijn en hem de gegevens kunnen verschaffen die hem in staat stellen de factuur te controleren. Tevens moet hij die gegevens beschikbaar kunnen krijgen door overbrenging op een andere*

gegevensdrager, bijvoorbeeld om bezwaar te kunnen maken tegen het hem in rekening gebrachte bedrag van de kilometerheffing.  
De Raad adviseert artikel 4.5, eerste lid, WKP aan te vullen met de hiervoor genoemde functionele eisen.

#### *aanschaf, herstel en vervanging registratievoorziening*

In paragraaf 3.4.1 van de toelichting wordt gesteld dat houders van een motorrijtuig in aanmerking komen voor een standaardvergoeding voor de aanschaf- en inbouwkosten van de eerste registratievoorziening, alsmede dat indien na de installatie van de eerste registratievoorziening een vervangende voorziening nodig is, deze voor rekening van de houder komt.  
De Raad acht het niet vanzelfsprekend dat de kosten van vervanging of herstel van een niet goed functionerende registratievoorziening voor rekening van houder komen. Aangezien een standaard registratievoorziening geen ander doel dient dan het registreren en verzenden van gegevens ten behoeve van de heffing, vereist het opleggen van deze financiële last een uitdrukkelijke rechtvaardiging, mede met het oog op de overweging dat de kosten van herstel of vervanging niet op alle houders gelijkelijk drukken.  
De Raad adviseert het voorstel aan te vullen met een regeling inzake het dragen van de kosten van aanschaf, herstel en vervanging van de standaardregistratievoorziening.

#### *herkeuring*

Het voorstel gaat er van uit, dat over de juistheid van wat de registratievoorziening registreert geen twijfel bestaat en dat de nauwkeurigheid van de registratievoorziening nagenoeg perfect is. Het is echter ondenkbaar dat alle rond 8 mln. registratievoorzieningen zonder gebreken zullen functioneren en blijven functioneren. Aan het draagvlak voor de kilometerprijs wordt afbreuk gedaan, indien de registratievoorziening voor de houder een «zwarte doos» blijft die voor hem oncontroleerbaar en onaantastbaar gegevens registreert en aan het inningsbureau ter beschikking stelt, zeker indien hij tegen deze gegevens vervolgens in rechte niet kan opkomen.  
In het voorstel dient dan ook ter rechtsbescherming van de houder de mogelijkheid te worden opgenomen, dat de houder de registratievoorziening kan laten herkeuren. Indien hij redelijkerwijs kan vermoeden, dat de registratievoorziening faalt doordat bijvoorbeeld in vergelijking met de kilometerteller van het voertuig een aanzienlijk hogere registratie van kilometers door de registratievoorziening plaats vindt, dient herkeuring door een gecertificeerde keurmeester mogelijk te zijn. Het is hierbij aanvaardbaar dat de kosten van de herkeuring door de houder worden gedragen. Deze kosten dienen echter aan hem te worden vergoed indien bij herkeuring blijkt dat de registratievoorziening niet naar behoren functioneert.  
In het verlengde van de mogelijkheid van herkeuring dient tevens een regeling in het voorstel te worden opgenomen voor correctie van de facturen, indien bij herkeuring blijkt dat de registratievoorziening niet naar behoren heeft gefunctioneerd.  
De Raad adviseert het voorstel in vorengenoemde zin aan te vullen.

#### *reparatiemelding*

In artikel 4.7 WKP is bepaald dat de houder binnen acht uur aan de Minister meldt dat de registratievoorziening niet meer aan de gestelde eisen voldoet. Deze verplichting voor de houder is te ruim geformuleerd, aangezien de houder nagenoeg geen van de functionele eisen kan controleren. Hij kan alleen nagaan of de registratievoorziening aangaat bij het starten van de auto (artikel 4.5, eerste lid, onder a, WKP) en eventueel of het aantal gereden kilometers dat door de registratievoorziening is geregistreerd aanmerkelijk afwijkt van zijn kilometerteller, indien artikel 4.5, eerste lid, WKP is aangevuld met de hiervoor door de Raad genoemde functionele eisen.  
De Raad adviseert de voorgestelde melding tot vorenstaande gebeurtenissen te beperken en artikel 4.8, eerste lid, onderdelen b en c, WKP dienovereenkomstig aan te passen.

*diefstal*

*De Raad merkt op dat bij onvrijwillig verlies van het motorrijtuig, bijvoorbeeld door diefstal, niet in een regeling is voorzien om de heffing van de kilometerprijs te beëindigen, bijvoorbeeld na het tijdstip van de aangifte bij de politie. De Raad adviseert de WKP op dit punt aan te vullen.*

*notificatie en regels betreffende diensten*

*Het voorstel bevat verschillende elementen die ingevolge Europese regels dienen te worden genotificeerd bij de Europese Commissie. Zo dienen de technische voorschriften inzake registratievoorzieningen ingevolge richtlijn 98/34/EG<sup>1</sup> te worden genotificeerd bij de Europese Commissie. De toelichting gaat niet in op de wijze waarop ter zake van het voorstel overleg en afstemming met de Europese Commissie plaatsvindt. Voorts betreffen de artikelen 4.11 en 4.18 een eis of vergunningstelsel waarop de Dienstenrichtlijn<sup>2</sup> van toepassing is. De toelichting gaat niet in op de toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn noch op de vraag welke dwingende redenen van algemeen belang de hier aan de orde zijnde eisen rechtvaardigen. De Raad adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.*

3. Weliswaar vormt het systeem van kilometerprijs geen onderdeel van het formeel belastingrecht, maar toch bevat het wetsvoorstel formele aspecten. De Raad maakt opmerkingen met betrekking tot de nieuwe elementen, zoals de vastlegging van het belastbare feit door registratie door een registratievoorziening en het doen van aangifte door elektronische verzending van geaggregeerde informatie. De Raad stelt dat daarom ook op wetsniveau functionele eisen aan de registratievoorziening moeten worden gesteld ten aanzien van de kenbaarheid en uitleesbaarheid van gedetailleerde verplaatsingsgegevens en de aan het inningsbureau verzonden geaggregeerde gegevens. Ook moet, aldus de Raad, de overdraagbaarheid van de in de registratievoorziening opgeslagen gegevens op een ander medium worden verzekerd. De analyse van de Raad wordt onderschreven en heeft in het wetsvoorstel geleid tot uitbreiding van de in artikel 4.5 opgenomen functionele eisen. Met het oog op, onder meer, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is er niet voor gekozen het systeem zo in te richten dat de registratievoorziening zelf rechtstreeks bevroegbaar is in verband met de controle op de factuur. Hiervoor zal steeds nodig zijn dat de in de registratievoorziening aanwezige informatie op een andere gegevensdrager wordt overgebracht, opdat raadpleging in een computer mogelijk is.

*Aanschaf, herstel en vervanging registratievoorziening*

Bij de eerste aanschaf van een registratievoorziening ter gelegenheid van het (op basis van artikel 9.1 nieuw) van toepassing worden van de kilometerprijs voor hun kentekencohort zullen alle betrokken kentekenhouders – of zij zich zullen aansluiten bij een dienstverlener of niet – een vergoeding ontvangen voor de kosten van de door hen aangeschafte registratievoorziening en de inbouw daarvan. In het kader van het technisch programma van eisen voor de registratievoorziening zullen zeer hoge eisen gesteld worden aan de robuustheid van de registratievoorziening. De registratievoorzieningen zullen ook onderworpen worden aan typegoedkeuring: als die ontbreekt zal de registratievoorziening niet op de markt gebracht mogen worden. Indien een registratievoorziening toch defect blijkt te zijn, zal de kentekhouder zich, afhankelijk van zijn contractuele verhoudingen, dienen te wenden tot de leverancier van die voorziening dan wel zijn erkende dienstverlener. Met betrekking tot de aanschaf van een nieuwe registratievoorziening in de toekomst, bijvoorbeeld bij aanschaf van een nieuwe auto, wordt niet voorzien in een vergoeding van overheidswegen. Op termijn zal een registratievoorziening naar verwachting, ook gezien de Europese ontwikkelingen ter zake, standaard onderdeel gaan uitmaken van voertuigen. De registratievoorziening zal dan ook veelal hetzij af-fabriek, hetzij bij aflevering van het voertuig door de garage/dealer zijn ingebouwd. Daarbij komt voorts dat het de verwachting is dat de voor de kilometerbeprijzing benodigde apparatuur ook integraal onderdeel zal gaan uitmaken van overige voertuigapparatuur, zoals navigatie-

<sup>1</sup> Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204, 1998).

<sup>2</sup> Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU L 376, 2006).

systemen. Daarmee zullen naar verwachting ook kosten van aanschaf of inbouw sterk gaan dalen.

#### *Herkeuring*

De door de Raad voorgestelde voorziening voor herkeuring van de registratievoorziening is opgenomen in het wetsvoorstel (artikel 4.10 nieuw), met inbegrip van de daarbij gedane voorstellen ten aanzien van de draagplicht voor de kosten van de herkeuring. Voorts is, in overeenstemming met de strekking van de opmerkingen van de Raad, bepaald (in artikel 4.13, tweede lid, nieuw) dat een negatieve uitslag van de herkeuring (waarbij de registratievoorziening defect wordt verklaard) leidt tot herziening van de laatste factuur door de betrokken dienst.

Uit een oogpunt van doelmatigheid is ook voorzien (artikel 4.11 nieuw) in de mogelijkheid van ambtshalve defectverklaring. Op grond van herhaalde signalen vanuit de registratievoorziening, bijvoorbeeld bij passage van portalen langs de weg, kan de Dienst Wegverkeer vaststellen dat sprake is van een defect. In veel gevallen kan daarmee een herkeuringprocedure op verzoek van de houder worden voorkomen.

#### *Reparatiemelding*

Aan de opmerkingen van de Raad is gevolg gegeven door aanpassing van de artikelen 4.13 en 4.14 (4.7 en 4.8 oud). De herziene bepalingen vergen slechts melding indien de registratievoorziening blijkt het desbetreffende signaal aangeeft niet goed te functioneren dan wel geen enkel signaal toont. Melding is niet voorzien ingeval het aantal geregistreerde gereden kilometers aanmerkelijk afwijkt van hetgeen uit de kilometer teller van de auto zou kunnen worden afgeleid, omdat dat laatste lang niet altijd ondubbelzinnig vaststaat.

#### *Diefstal*

De Wet kilometerprijs regelt de gevolgen van diefstal van het motorrijtuig niet afzonderlijk, omdat de algemene regeling voor diefstal van motorrijtuigen hierin reeds voorziet. Bij diefstal van een voertuig heeft de politie de bevoegdheid om een «gestolen-signaal» te melden bij de Dienst Wegverkeer (verder aan te duiden als RDW), die het plaatst in het kentekenregister. Na de registratie van dat signaal bij de RDW is er geen sprake van een geldig kentekenbewijs en staat het kenteken derhalve niet meer op naam van de oorspronkelijke houder. Op basis van artikel 37, derde lid, onderdeel f, van het Kentekenreglement verklaart de RDW het kentekenbewijs namelijk ongeldig. Het gevolg van het bovenstaande is dat er geen sprake meer is van houderschap in de zin van artikel 2.2 (1.3 oud) van de wet. Vanaf het moment dat het signaal is geplaatst, is de oorspronkelijke houder voor de duur van de diefstal vanwege het ontbreken van houderschap niet meer heffingsplichtig voor de kilometerprijs. Op het moment dat het voertuig wordt teruggevonden, volgt verwijdering van «gestolen-signaal» en verklaart de RDW het kentekenbewijs weer geldig, hetgeen betekent dat het houderschap weer aanvangt.

#### *Notificatie en regels betreffende diensten*

In de memorie van toelichting is nu vermeld dat het voorstel van wet op 13 december 2008 ingevolge richtlijn 98/34/EG<sup>1</sup> is voorgelegd aan de Europese Commissie. Dit heeft geen aanleiding gegeven tot reacties van de Europese Commissie of van andere lidstaten.

<sup>1</sup> Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204, 1998).

<sup>2</sup> Richtlijn 2004/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingsystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap (Pb L 166, 2004).

In overeenstemming met het advies van de Raad is de toelichting aangevuld met een uiteenzetting over de verhouding van de erkenningsbepalingen voor dienstverleners, de artikelen 4.17 en 4.24 (4.11 en 4.18 oud), en de Dienstenrichtlijn. De strekking daarvan is dat dienstverlening op het terrein van vervoer valt onder Titel V van het EG-verdrag en daarmee ingevolge artikel 2 van de Dienstenrichtlijn is uitgezonderd van de werkingssfeer van die richtlijn. De genoemde erkenningsbepalingen zijn in overeenstemming met de zogenaamde Interoperabiliteitsrichtlijn<sup>2</sup>, welke is gebaseerd op artikel 71, eerste lid, van het EG-Verdrag.

#### 4. Registratievoorziening buitenlandse vrachtwagens

*Artikel 7, zesde lid, van de Eurovignetrichtlijn bepaalt dat niet-reguliere weggebruikers niet ongerechtvaardigd mogen worden benadeeld. Hierbij geldt in het bijzonder dat wanneer een tolgeld uitsluitend wordt geheven door middel van een systeem met on-board-units in het voertuig, de lidstaat geschikte on-board-units beschikbaar moet stellen op grond van redelijke administratieve en financiële regelingen.*

*In paragraaf 3.4.4. van de toelichting is gesteld dat voor buitenlandse vrachtwagens geen registratievoorziening zal worden verplicht gesteld. Geen aandacht is daarbij gegeven aan het in artikel 7, vijfde lid, van de Eurovignetrichtlijn opgenomen voorschrift, dat ten minste op de belangrijkste handelsknooppunten 24 uur per dag betaalpunten beschikbaar moeten zijn. Alleen is gesteld dat een secundair systeem ontworpen zal worden waardoor buitenlandse vrachtwagens zonder registratievoorziening aan de kilometerprijs kunnen deelnemen. Uit de toelichting wordt daardoor niet duidelijk hoe een meldings- en heffingssysteem voor buitenlandse vrachtwagens zal worden opgezet op een wijze die in overeenstemming is met de richtlijn. De Raad is van oordeel dat het voorstel eerst met een zodanig systeem moet worden uitgebreid voordat hij kan adviseren over kilometerprijs voor buitenlandse vrachtwagens. De Raad gaat er van uit dat de wijziging van het voorstel waarbij dat systeem in het voorstel wordt opgenomen aan hem zal worden voorgelegd.*

#### 4. Registratievoorziening buitenlandse vrachtwagens

De Raad vraagt aandacht voor het in artikel 7, vijfde lid, van de Eurovignetrichtlijn opgenomen voorschrift dat ten minste op de belangrijkste knooppunten 24 uur per dag betaalpunten beschikbaar moeten zijn. Het bovenbedoelde voorschrift geldt echter slechts voor gebruiksrechten en niet voor tolgelden in de zin van de Eurovignetrichtlijn. De kilometerprijs is een tolgeld en geen gebruiksrecht in de zin van de Eurovignetrichtlijn. Het secundaire systeem zoals dat in artikel 1.5 (4.4 oud) van het wetsvoorstel is neergelegd, is daarom niet strijdig met het bovenbedoelde voorschrift.

De houder van de vrachtwagen dient zorg te dragen voor de melding van de gegevens die nodig zijn om de verschuldigde kilometerprijs bij het secundaire systeem te kunnen bepalen. Het betreft hier meldingen bij aanvang van het rijden in Nederland en bij het verlaten van Nederland. De melding geschiedt hetzij vóór aanvang van het rijden in Nederland hetzij bij de eerste daarvoor bestemde voorziening in Nederland. De melding bij het verlaten van Nederland dient te geschieden op de bij ministeriële regeling bepaalde wijze. De meldingen kunnen op velerlei manieren geschieden. Er kan in dit verband gedacht worden aan melding via internet, per sms of per telefoon. Indien melding voor aanvang van het rijden in Nederland niet mogelijk is gebleken, is melding mogelijk bij een alternatieve voorziening. De alternatieve voorzieningen, zoals bijvoorbeeld inboekpalen, zullen bij alle belangrijke grensovergangen worden geplaatst. Het betreft hier een vangnet voor gevallen waarin de melding voor aanvang van het rijden in Nederland niet heeft plaatsgevonden. Een aanvulling van de melding bijvoorbeeld vanwege een verlenging van de periode van het rijden in Nederland is op eenvoudige wijze mogelijk zoals via internet, per sms of per telefoon.

#### 5. Aanslag/heffing; rechtsbescherming

*De op de geaggregeerde gegevens berustende aanslag behoeft op zich geen bijzondere regeling. Hetgeen in de AWR is opgenomen met betrekking tot de heffing van belasting bij wege van aanslag (hoofdstuk III AWR) kan ook overeenkomstig gelden voor de kilometerprijs. De heffing van de kilometerprijs vindt echter plaats door toezending van een factuur (artikel 5.1 WKP). Voorgesteld wordt, dat de factuur niet een beschikking is waartegen rechtsmiddelen open staan. In paragraaf 6.6.2. van de toelichting wordt dit gemotiveerd door er op te wijzen dat het aanmerken van de factuur als beschikking tot grote aantallen bezwaar- en beroepschriften kan leiden, hetgeen een overbelasting van het inningsbureau en de rechterlijke macht zou betekenen. De rechtvaardiging voor het voorstel wordt gevonden in de juistheid van hetgeen de*



*registratievoorziening registreert. Indien zou mogen worden uitgegaan van een altijd goede werking van de registratievoorziening, is het mogelijk de betalingsverplichting direct op de WKP te baseren. De Raad deelt dit vertrouwen in de techniek, zoals hiervoor reeds is opgemerkt, echter niet. Indien twijfel kan bestaan over hetgeen door de registratievoorziening geregistreerd wordt, dient rechtsbescherming te worden geboden. Voor de hand ligt daartoe de factuur als beschikking aan te merken. Dit behoeft overigens niet tot de gevreesde overbelasting van het inningsbureau en de rechterlijke macht te leiden.*

*Zoals de Raad hiervoor adviseert, dient de mogelijkheid van herkeuring van de registratievoorziening in het voorstel te worden opgenomen. In dat geval mag voor een beoordeling van de factuur worden uitgegaan van het vermoeden dat de geaggregeerde gegevens juist zijn. Dit vermoeden kan alleen ontzenuwd worden, indien de registratievoorziening is herkeurd en daarbij is bevonden dat de voorziening niet naar behoren heeft gefunctioneerd. Indien de geaggregeerde gegevens op de factuur afwijken van de door de houder uitgelezen gegevens, indien de techniek geen of nauwelijks feilen kent, kan tegen de factuur worden opgekomen door de geregistreerde gegevens, nadat zij op een andere gegevensdrager zijn overgebracht, bij het bezwaar te voegen of deze opnieuw door het inningsbureau te laten uitlezen. Ten aanzien van de overige gronden voor bezwaar is in het voorstel de regeling van de vaststellingsbeschikking opgenomen (artikel 5.3 WKP). Indien de factuur als beschikking wordt aangemerkt, kan deze regeling vervallen.*

*De Raad wijst er op, dat voor het gebruikmaken van de mogelijkheid van de Awb om bij wettelijk voorschrift te bepalen dat een geldsom moet worden betaald zonder dat dit bij beschikking is vastgesteld, ten onrechte een beroep wordt gedaan op de in hoofdstuk IV van de AWR opgenomen heffing van belasting bij wege van voldoening of afdracht op aangifte, aangezien bij die vormen van heffing de voldoening of afdracht op aangifte, dan wel de inhouding door een inhoudingsplichtige, van een bedrag als belasting voor de mogelijkheid van beroep wordt gelijkgesteld met een voor beroep vatbare beschikking van de inspecteur (artikel 26, tweede lid, AWR). In deze gevallen is door deze gelijkstelling de mogelijkheid om in rechte op te komen verzekerd zonder dat van een reële beschikking kan worden gesproken.*

*De Raad adviseert de factuur als een beschikking aan te merken en het voorstel dienovereenkomstig aan te passen.*

##### **5. Aanslag/heffing; rechtsbescherming**

Het advies van de Raad om de factuur als beschikking aan te merken, is gevolgd. Wel is, uit oogpunt van doelmatigheid, een beperking gesteld aan het instellen van bezwaar, beroep en hoger beroep. Een bezwaar is pas ontvankelijk als het betwiste bedrag de te stellen bagatelgrenzen te boven gaat. De bagatelgrenzen zijn mede ingesteld omdat op het aantal geregistreerde kilometers een relatieve en absolute correctie plaatsvindt ten gunste van het heffingsplichtigen. De correcties zorgen ervoor dat de statistische kans dat iemand te veel kilometers in rekening krijgt gebracht zeer klein is. De minister moet het bezwaarschrift ongegrond verklaren indien de teruggaaf de eerder genoemde bagatelgrenzen niet te boven gaat. Overeenkomstig het advies van de Raad is voorzien in de mogelijkheid om de door de registratievoorziening geregistreerde en/of geproduceerde gegevens in bezwaar te betwisten, (uitsluitend) in gevallen waarin de RDW de registratievoorziening met de daaraan toegevoegde beveiligingsmodule defect heeft verklaard. De defectverklaring moet blijken uit een rapport van de RDW. De herkeuring door de RDW is alleen aan de orde als de registratievoorziening zelf *niet* aangeeft defect te zijn. Indien de registratievoorziening zelf aangeeft defect te zijn, is de meldingsprocedure van artikel 4.9 van toepassing.

De herkeuring wordt in de onderliggende regelgeving nader uitgewerkt, met inbegrip van de gevallen waarin defectverklaring aan de orde is. Ingeval de RDW overgaat tot een defectverklaring, wordt het voor herkeuring betaalde tarief aan de houder teruggegeven. De RDW kan de hieruit voortvloeiende schade overigens op basis van de regeling van onrechtmatige daad in het Burgerlijk Wetboek verhalen bij de fabrikant, importeur of inbouwer. In het wetsvoorstel is buiten twijfel gesteld dat hier is voldaan aan het privaatrechtelijke relativiteitsvereiste.

Het bovenstaande brengt tot uitdrukking dat alternatieve bepalingmethoden van aantal en plaats van de gereden kilometers niet zijn toegelaten in het kader van de rechtsbescherming.

## 6. Dwanginvordering

### *parate executie*

*Op grond van artikel 5.11, eerste lid, onder a, WKP kan de Minister voor de factuur een dwangbevel uitvaardigen zonder tussenkomst van de rechter (recht van parate executie). Op grond van artikel 5.10, eerste lid, onder a, WKP kan zelfs zonder dwangbevel verhaal worden genomen op bepaalde bezittingen van de heffingsplichtige.*

*De Raad merkt op dat de bevoegdheid om zich zelf – zonder vonnis – een executoriale titel te verschaffen uit een oogpunt van doelmatigheid aanvaardbaar is, maar dat daaraan ten grondslag ligt dat de rechtmatigheid van de vordering in een aan de executie voorafgaand stadium aan de rechter kan worden voorgelegd. De executie bij dwangbevel, zonder vonnis, vormt een afwijking van het in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering opgenomen procedure, waarbij de invordering aansluit. In privaatrechtelijke verhoudingen dient de schuldeiser eerst een vonnis van de rechter te hebben voordat hij zijn vordering op het vermogen van de schuldenaar kan verhalen. Aangezien aan een vonnis de kracht van een executoriale titel is gegeven, is een dergelijke civiele procedure met waarborgen omgeven. Bij de rijksbelastingen behoeft de ontvanger deze voorafgaande procedure niet te doorlopen omdat reeds in de heffingssfeer de toegang tot de rechter bestaat. Hij kan zonder (nadere) rechterlijke toetsing een dwangbevel uitvaardigen dat na betekening kracht van een executoriale titel heeft.*

*Nu de factuur niet wordt aangemerkt als een beschikking waartegen rechtsmiddelen openstaan, past in ons rechtstelsel niet dat de schuldenaar tot betaling kan worden gedwongen zonder dat eerst de rechter vonnis heeft gewezen.*

*De Raad adviseert de artikelen 5.10, eerste lid, onder a, en 5.11, eerste lid, onder a, WKP te schrappen indien het onder punt 5 opgenomen advies van de Raad niet wordt gevolgd.*

### *verhaal zonder dwangbevel*

*De dwanginvordering is in de toelichting volledig in de sleutel gezet van het beperken van de uitvoeringskosten. Daarmee is een onevenwichtige belangenafweging gemaakt, die aan de rechtsbescherming van de heffingsplichtige afbreuk doet. De omstandigheid dat aan de uitvaardiging van een dwangbevel door de inzet van deurswaarders relatief hoge kosten verbonden zijn, rechtvaardigt op zich niet dat voor de kilometerprijs moet worden voorzien in de mogelijkheid van verhaal zonder dwangbevel. Dit vergt een zorgvuldige afweging tussen de kostenbeperking en de belangen van degene op wie verhaald wordt. Deze belangenafweging is in de toelichting niet opgenomen. Nader zal moeten worden toegelicht waarom de inning uit hoofde van de administratierechtelijk handhaving overeenkomstig kan en mag worden toegepast.*

*De Raad adviseert deze rechtvaardiging alsnog in de toelichting op te nemen.*

*Daarnaast merkt de Raad op, dat artikel 5.10 WKP onzorgvuldig is geredigeerd. Zo is de tekst van het vierde lid nagenoeg gelijk aan het tweede lid; een van beide leden is overbodig. Ook roept artikel 5.10, twaalfde lid, WKP vragen op. De indiening van het verzetschrift is gekoppeld aan de betekening van de kennisgeving, die alleen aan de houder van het motorrijtuig plaats vindt; aan anderen wordt de kennisgeving verstrekt. Niet steeds zal aan die anderen het tijdstip van betekening bekend zijn. Ook is door de van overeenkomstige toepassingverklaring van artikel 26, derde lid tot en met negende lid, en artikel 26a van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, steeds het Hof Leeuwarden in hoger beroep bevoegd. Deze attributie is in de toelichting niet toegelicht.*

*De Raad adviseert artikel 5.10, tweede lid, of vierde lid WKP te schrappen en de toelichting voor het overige aan te vullen.*

## voorrecht

*Op grond van artikel 5.11, tweede lid, WKP heeft de Minister voor de kilometerprijs een voorrecht op alle goederen van de schuldenaar, met dien verstande dat het voorrecht niet boven pand gaat. Het is niet vanzelfsprekend dat voor een bestemmingsheffing een onbeperkt voorrecht bestaat. In verband met de doorbreking van de gelijkheid van de crediteuren behoeft het verlenen van een voorrecht een uitdrukkelijke motivering die niet enkel kan zijn gegrond op een verwijzing naar het voorrecht van de ontvanger van de rijksbelastingen. De Raad adviseert de toekenning van het voorrecht dragend te motiveren.*

## *buitengebruikstelling motorrijtuig, inneming rijbewijs, gijzeling en weigering afgifte kentekenbewijs*

*De artikelen 5.12, 5.13 en 5.14 WKP bepalen dat de Minister het motorrijtuig van de houder of een soortgelijk voertuig dat de houder ter beschikking staat, buitengebruik kan stellen, het rijbewijs van de houder kan innemen of de houder kan gijzelen. Deze bevoegdheden zijn geïnspireerd op de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. In de toelichting is de toekenning van deze bevoegdheden niet toegelicht uit de aard van de bestemmingsheffing.*

*Daarnaast zal in het wetsvoorstel nog worden opgenomen – in de adviesaanvraag is de bepaling «pm» gelaten (artikel 7.3 WKP) – dat de overschrijving van het motorrijtuig op een andere naam zal worden geweigerd indien nog vorderingen van de kilometerprijs openstaan of de koper van een motorrijtuig vijf geldsommen niet betaald heeft.*

*Naar het oordeel van de Raad verdraagt deze opeenstapeling van de inningsbevoegdheden zich niet met de betekenis en het karakter van de kilometerprijs. Er blijkt niet van een evenwichtige afweging tussen het heffingsbelang en de belangen van de heffingsplichtigen, verkopers en kopers; laatstgenoemde belangen worden volledig ondergeschikt gemaakt aan het belang van het incasseren van de kilometerprijs voor het Infrastructuurfonds. Een zodanige onevenwichtigheid maakt het nodig opnieuw te bezien welke regelingen nodig en passend zijn voor de kilometerprijs.*

*De Raad adviseert de in het voorstel opgenomen inningsbevoegdheden te heroverwegen.*

## 6. Dwanginvordering

### *Parate executie*

Nu het wetsvoorstel naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad ter zake van het ontbreken van voldoende rechtsbescherming tegen de factuur is aangepast, is ook recht gedaan aan de opmerking van de Raad over parate executie.

### *Verhaal zonder dwangbevel*

Bij punt 5 kwam al aan de orde dat naar aanleiding van het advies van de Raad in het wetsvoorstel op veel ruimere schaal is voorzien in rechtsbescherming. Hiermee komt de dwanginvordering in een ander licht te staan. Het verhaal zonder dwangbevel leidt overigens tot een geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de schuldenaar. De kosten van het verhaal zonder dwangbevel zijn niet alleen voor de Staat, maar vooral ook voor de houder zelf erg laag (de kosten van het verhaal zonder dwangbevel kunnen op de houder worden verhaald). Bij een verhaal met dwangbevel zouden de hoge kosten van het inschakelen van een deurwaarder immers primair de houder treffen. Alleen als geen enkel instrument van dwanginvordering tot inning leidt, komen die kosten voor rekening van de Staat.

Het verhaal zonder dwangbevel creëert zelf geen bevoorrechte positie voor de Staat. De voorrangpositie geldt alleen voor het verhaal met dwangbevel. De regeling van het verhaal zonder dwangbevel is ontleend aan artikel 27 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. Het verhaal zonder dwangbevel is in dat kader zeer effectief gebleken. Blijkens ervaringscijfers van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) wordt in 60% van de gevallen waarin het middel wordt ingezet, tot betaling overgegaan. Iedere

belanghebbende kan binnen een week na betekening van de kennisgeving van het verhaal zonder dwangbevel verzet doen tegen dat verhaal.

De constatering van de Raad dat artikel 5.10 (oud) een doublure bevat (tweede en vierde lid), is correct. Het voorstel is daarop aangepast; het vierde lid is in verband hiermee geschrapt.

De designaleerde onduidelijkheid ter zake van de aanvang van de termijn waarbinnen een verzetschrift kan worden ingediend, doet zich naar verwachting in de praktijk niet voor. Dit berust op gegevens over verzet als bedoeld in het reeds genoemde artikel 27 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. In de bij het CJIB bekende jurisprudentie over genoemd artikel 27 zijn geen zaken gevonden waarin de derdebeslagene verzet heeft aangetekend. Als degene onder wie verhaal genomen wordt wel als belanghebbende verzet zou willen aantekenen, is van belang dat de schriftelijke kennisgeving die hij ontvangt altijd eerder uitgaat dan de betekening aan de houder plaatsvindt. Deze praktijk wordt nu voor de Wet kilometerprijs van een wettelijke grondslag voorzien. De belanghebbende heeft daardoor in alle gevallen vanaf het moment van verstrekking ten minste een week de tijd voor indiening van een verzetschrift.

In de memorie van toelichting is een nadere toelichting gegeven op de attributie van bevoegdheden aan het Hof in Leeuwarden. Dit heeft praktische redenen, omdat in overweging is dat het eveneens in Leeuwarden gevestigde CJIB de inning en dwanginvordering zal gaan uitvoeren. Een uiteenzetting daarover is opgenomen in onderdeel 13 van dit rapport.

#### *Voorrecht*

Het voorrecht van artikel 21 van de Invorderingswet 1990 geldt thans ook voor de motorrijtuigenbelasting, de belasting van personenauto's en motorrijwielen en ingevolge artikel 232g van de Provinciewet ook voor de provinciale opcenten. De rechtvaardigingsgronden voor het huidige voorrecht gelden mutatis mutandis ook voor de kilometerprijs, te weten:

- de overheid kan zijn debiteuren niet uitkiezen;
- het gaat om een last die door alle houders moet worden gedragen en enkele weigerachtigen mogen niet aan betaling ontkomen;
- de overheid moet ten behoeve van de voeding van het Infrastructuurfonds met zekerheid op de inkomsten kunnen rekenen.

Zonder voorrecht zou het risico te groot zijn dat de Staat inkomsten misloopt.

#### *Buitengebruikstelling motorrijtuig, inneming rijbewijs, gijzeling en weigering afgifte kentekenbewijs.*

De omvang van het instrumentarium is afgestemd op het grote financiële belang van de Staat. Bij volledige omzetting van de motorrijtuigenbelasting en de BPM, aangevuld met het volume aan provinciale opcenten, gaat het dan om een financieel beslag van circa 8 miljard euro. Ervaringscijfers van het CJIB in het kader van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, waarop bij de keuze van het instrumentarium voor de Wet kilometerprijs nauw is aangesloten, laten zien dat elk instrument zijn eigen, kwantificeerbare bijdrage levert aan het uiteindelijke inningspercentage. Het niet in de wet opnemen van bepaalde instrumenten beïnvloedt rechtstreeks het inningspercentage en daarmee de inkomsten van de Staat. Bij een te innen bedrag van circa 8 miljard euro zou een daling van het inningspercentage met bijvoorbeeld 3 % al resulteren in een schadepost van 240 mln. euro. Op macroniveau is het instrumentarium voor de inning dan ook passend met het oog op het financiële belang en voorts omdat de hierboven vermelde rechtvaardigingsgronden voor het voorrecht ook hier van toepassing zijn.

Meer vanuit optiek van de rechtspositie van de burger (houder) passen de volgende kanttekeningen bij de opmerkingen van de Raad. In de eerste plaats kan de houder zelf op elk gewenst moment de toepassing van reeds ingezette instrumenten laten staken en de inzet van nieuwe instrumenten voorkomen door de verschuldigde geldsommen te betalen. Naarmate de betaling langer

uitblijft en/of het verschuldigde bedrag verder oploopt, worden er in het traject van dwanginvordering steeds zwaardere middelen ingezet. Voor zover het belang van de heffingsplichtige gelegen is in het niet betalen van hetgeen hij verschuldigd is, is dat een belang dat geen bescherming behoeft. Daarbij moet ook worden bedacht dat het stelsel van de kilometerprijs naar zijn aard meer aangrijpingspunten biedt voor weigerachtigen dan de MRB die tot nog toe wordt geheven.

In de tweede plaats is een evenwichtige afweging van belangen niet alleen aan de orde op het moment van het wettelijk beschikbaar stellen van het instrumentarium, maar nadrukkelijk ook ten tijde van de toepassing van de verschillende instrumenten. De uitvoeringsorganisatie zal voor de toepassing ervan richtlijnen opstellen.

Het dwangmiddel gijzeling is ingrijpend jegens de schuldenaar. Het dwangmiddel kan slechts toepassing vinden indien het bedrag van de niet betaalde kilometerprijs € 3000 of meer bedraagt of indien de schuldenaar achttien of meer vorderingen heeft openstaan. De praktijk van het CJIB laat zien dat het dwangmiddel gijzeling een onmisbare invorderingsmaatregel is. De rechter heeft bijvoorbeeld in het jaar 2006 46000 gijzelingsvorderingen van het CJIB toegewezen. Voorts heeft de dreiging met de toepassing van het dwangmiddel gijzeling de betalingsbereidheid aanmerkelijk bevorderd.

Gezien het voorgaande is er geen aanleiding het wetsvoorstel op deze punten te wijzigen.

#### 7. Handhaving en bestuursdwang

*In paragraaf 8.4.2. van de toelichting wordt opgemerkt, dat omwille van de duidelijkheid van het sanctiestelsel in het voorstel gekozen is voor een strafrechtelijk sanctiestelsel, alsmede dat in aanvulling daarop een tweetal bestuursrechtelijke instrumenten is opgenomen die tot doel hebben de overtreder ertoe te brengen dat de overtreding ongedaan gemaakt wordt, de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom. Het handhavingsconcept zal in de periode dat het voorstel aan de adviesraden wordt voorgelegd, nader worden doorgesproken en waar nodig worden verbeterd, waarbij tevens zal worden verkend in welke mate strafrechtelijke reparatorische sancties de noodzaak van het aanvullend bestuursrechtelijke instrumentarium geheel of gedeeltelijk weg kunnen nemen.*

*De Raad gaat er van uit dat de wijziging van het voorstel waarbij het handhavingsconcept definitief in het voorstel wordt neergelegd, aan hem zal worden voorgelegd.*

*De Raad merkt reeds thans op, dat het beschikken van de Minister over de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens de wet gestelde verplichtingen (artikel 6.2 WKP), niet vanzelfsprekend is en uitdrukkelijke motivering behoeft. De Raad wijst daarbij naar de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2005<sup>1</sup>, waarbij de Staatssecretaris op aandrang van de Tweede Kamer der Staten-Generaal de mogelijkheid voor de inspecteur en de ontvanger van de rijksbelastingdienst tot het opleggen van een last onder dwangsom uit het wetsvoorstel heeft gehaald.<sup>2</sup>*

*Daarnaast merkt de Raad nog op, dat de handhaving onder meer zal geschieden door handhavingsportalen. Uit paragraaf 8.3.3. van de toelichting is af te leiden dat deze voorziening communiceert met de registratievoorziening voor zoveel het betreft de vastlegging van de «speciale gebeurtenissen». De Raad leidt hieruit af, dat niet-geaggregeerde verplaatsingsgegevens niet door de portalen zullen kunnen worden uitgelezen, hetgeen in overeenstemming zou zijn met de in het voorstel opgenomen bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In artikel 4.5, eerste lid, onderdelen f en g, WKP, is echter alleen bepaald dat een registratievoorziening bevragebaar dient te zijn voor de daarvoor bestemde kunstwerken onder, op, boven of in de nabije omgeving van de weg en voor toezichthouders. Aldus is geen beperking opgenomen tot enkel de mogelijkheid van bevragen van gegevens die betrekking hebben op een correct werkende registratievoorziening. Uitgesloten dient te worden dat de portalen en de toezichthouders niet-geaggregeerde verplaatsingsgegevens kunnen uitlezen. De Raad adviseert artikel 4.5 WKP op deze punten stringenter te formuleren.*

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 758.

<sup>2</sup> Kamerstukken 2004/05, 29 758, nr. 24.



## 7. Handhaving en bestuursdwang

In overleg met het Ministerie van Justitie is bezien of, en zo ja waar, aanvulling en verbetering van het in de memorie van toelichting uiteengezette handhavingsconcept nodig is. Er is geen ingrijpende aanpassing van het wetsvoorstel nodig gebleken.

De opmerking van de Raad dat de mogelijkheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens de wet gestelde verplichtingen (thans artikel 7.2) motivering behoeft, heeft geleid tot aanvulling van de memorie van toelichting. Hierin wordt nu nader uiteengezet waarom, in aanvulling op het strafrechtelijk instrumentarium, in het wetsvoorstel de «last onder bestuursdwang» is opgenomen. Dit geschiedt onder meer met het oog op gevallen waarin de houder geen registratievoorziening heeft laten inbouwen of de reparatietermijn ongebruikt heeft laten verstrijken. De kilometerprijs kan dan niet worden geheven, omdat de heffing betrekking heeft op geregistreerde gereden kilometers. Deze onevenwichtigheid is op te lossen door «reparatoire» bestuursrechtelijke sancties op te leggen.

De situatie waarin de bevoegdheid tot opleggen van een last onder bestuursdwang – of de ingevolge artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht daarmee verbonden bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom – in dit wetsvoorstel wordt toegepast verschilt van de context van het door de Raad aangehaalde wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2005<sup>1</sup>. Doel van de in dat wetsvoorstel voorgestelde dwangsombevoegdheid was «eerst en vooral een betere informatiestroom te bewerkstelligen tussen de administratieplichtige en de Belastingdienst betreffende de fiscale aangelegenheden van een ander<sup>2</sup>». In de Wet KMP is de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom nodig omdat de registratievoorziening valt onder de rechtsmacht van de heffingsplichtige zelf. De last is nodig om de heffingsplichtige zelf een factuur voor het correcte bedrag te kunnen opleggen.

Overeenkomstig het advies van de Raad over artikel 4.5 is in de redactie van dat artikel uitgesloten dat de portalen en de toezichthouders niet-geaggregeerde verplaatsingsgegevens kunnen uitlezen.

## 8. Strafbepalingen

*Met betrekking tot de strafbepalingen wijst de Raad er op, dat bij afwezigheid van alle schuld geen straf kan worden opgelegd. De strafbaarheidstelling van het niet tijdig doen van de reparatiemelding (artikel 6.3 WKP) dient dan ook beperkt te blijven tot de door de houder zelf vast te stellen gebreken van de registratievoorziening (zie hiervoor punt 2 van het advies).*

*Tevens merkt de Raad op, dat artikel 6.4, eerste lid, WKP niet aansluit bij de verbodsbepaling van artikel 4.8 WKP, terwijl ook de term «keuringscertificaat» verder in de WKP niet voorkomt.*

*De Raad adviseert de genoemde bepalingen aan te passen.*

## 8. Strafbepalingen

Aan de opmerkingen van de Raad over de artikelen 7.4 en 7.5 (6.3 en 6.4 oud) is in de eerste plaats gevolg gegeven door aanpassing van artikel 4.9 (4.7 oud), eerste lid, waarvan overtreding strafbaar is gesteld in artikel 7.5, eerste lid. In artikel 4.9, eerste lid, is nu een beperking aangebracht tot gevallen waarin uit het signaal dan wel het ontbreken van enig signaal kenbaar is dat de voorzieningen niet goed functioneren. Daarbij is tevens in artikel 4.5 alsnog bepaald dat de registratievoorziening niet slechts haar eigen functioneren kenbaar maakt door een daarvoor bestemd signaal, maar ook het functioneren van de beveiligingsmodule. De meldingsplicht van artikel 4.9, eerste lid, heeft immers mede betrekking op het functioneren van de beveiligingsmodule.

Voorts is meergenoemd artikel 7.5 naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad aangepast in die zin, dat de bepalingen waarmee in strijd wordt gehandeld, slechts met hun nummer worden aangeduid. Er wordt thans niet meer verwezen naar het afgeven van een keuringscertificaat.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003/2004, 29 758.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2004/2005, 29 758, nr. 7, blz. 12.

Ten slotte zijn de artikelen 7.5 en 7.6 op de volgende punten meer in overeenstemming gebracht met uitgangspunten van het strafrecht:

- Op de misdrijven is ook steeds gevangenisstraf gesteld (van maximaal 2 of 4 jaar).
- Op de overtredingen is ook steeds hechtenisstraf (van maximaal 6 maanden) gesteld.
- Op de overtredingen is geldboete van de vierde categorie gesteld. Op de misdrijven geldboete van de vijfde categorie.
- Voor de misdrijven is opzettelijk handelen als bestanddeel opgenomen. Elk misdrijf is voorzien van een overtredingsvariant, waarvoor geen opzet is vereist. Zo kan ook worden opgetreden in gevallen waarin het opzet niet kan worden bewezen.

## *B. Bestemmingsheffing*

### *9. Kwalificatie als bestemmingsheffing*

*Voor een rijksbelasting is het specifieke doel waartoe de opbrengst wordt bestemd niet van belang. Zij wordt gebruikt voor de financiering van de algemene overheidstaken. De opbrengst van een op het profijtbeginsel berustende bestemmingsheffing wordt daarentegen gebruikt voor gehele of gedeeltelijke dekking van de desbetreffende overheidsuitgaven, veelal als storting in een afzonderlijk (begrotings)fonds. Deze bestemming ziet op het uitgavenbeleid en heeft tot doel de beoogde uitgaven voor de desbetreffende bestemming buiten de afweging van de middelentoedeling bij de jaarlijkse begrotingen te plaatsen.*

*Bij een bestemmingsheffing luisteren door de bijzondere positie die de opbrengst van de bestemmingsheffing heeft, het voorwerp van de heffing in relatie tot het bestedingsdoel en de tarieven zeer nauw. De kwalificatie van de kilometerprijs als bestemmingsheffing roept in dit licht complicaties op.*

#### *voorwerp van de heffing*

*Voorgesteld wordt een prijs per kilometer te heffen voor het rijden met een motorrijtuig in Nederland. In de (artikelsgewijze) toelichting is, zoals hiervoor reeds is opgemerkt, geen aandacht gegeven aan de kwalificatie van de heffing noch aan de gevolgen van het bestedingsdoel voor de heffing. In de toelichting wordt enkel opgemerkt dat het voorstel beoogt het gebruik van een motorrijtuig te belasten en niet zozeer het gebruik van de weg. Hoewel het niet beperken van de heffing tot het rijden op de openbare weg aanvaardbaar is op grond van de uitvoering van de heffing, roept het aanmerken van het gebruik van het motorrijtuig als zodanig en niet van het gebruik van het (rijks)wegennet als grondslag voor de heffing spanning op met het bestedingsdoel van de bestemmingsheffing.*

*De Raad adviseert in de toelichting op deze punten in te gaan.*

#### *vrijstellingen en ontheffingen*

*De vrijstellingen en ontheffingen voor de kilometerprijs sluiten aan bij die van de MRB en BPM. In paragraaf 3.2.2. van de toelichting is gesteld, dat motorrijtuigen die geen kenteken behoeven niet betalingsplichtig zijn, alsmede dat op grond van beleidsmatige, sociale, veiligheids- of internationale gronden of op basis van technische en financiële overwegingen uitzonderingen op de kilometerprijs kunnen worden gemaakt.*

*Bij een bestemmingsheffing staat het bestedingsdoel voorop; vrijstellingen en ontheffingen dienen in de sleutel van dat bestedingsdoel te worden geplaatst. In dat licht ligt een aansluiting bij de vrijstellingen en ontheffingen van de MRB en BPM niet zonder meer voor de hand. Dit geldt met name voor de vrijstelling van motorrijtuigen van 25 jaar en ouder, nu deze vrijstelling gebaseerd is op een gering gebruik van de weg.<sup>1</sup> Indien op grond van het bestedingsdoel een vrijstelling of ontheffing niet is in te passen, kan, uitgaande van lastenneutraliteit bij de invoering van de kilometerprijs, in een overgangsregime worden voorzien.*

*De Raad adviseert de motivering voor de vrijstellingen en ontheffingen in het licht van het bestedingsdoel aan te vullen.*

<sup>1</sup> Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 31 mei 2007, nr. AFP 2007-00327.

#### *delegatie*

*In artikel 2.1 WKP is bepaald dat bij ministeriële regeling de voorwaarden en beperkingen worden bepaald waaronder van de kilometerprijs vrijstelling wordt verleend. Gelet op de omstandigheid dat het hier om een vrijstelling gaat, dienen deze voorwaarden en beperkingen bij algemene maatregel van bestuur te worden vastgesteld. De Raad adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.*

#### *buitenlanders*

*Het niet in de heffing betrekken van diegenen die met een auto met buitenlands kenteken in Nederland rijden en voor wie geen registratieverplichting geldt, omdat zij elders wonen of de auto met het buitenlandse kenteken slechts incidenteel gebruiken, past op zich niet in de opzet van de kilometerprijs als bestemmingsheffing aangezien de heffing is gerelateerd aan het gebruik van de weg en de opbrengst van de heffing wordt aangewend voor de dekking van de kosten van de infrastructuur. In paragraaf 3.3 van de toelichting is dit onderkend. Onderzocht wordt of het mogelijk is deze groep tegen redelijke kosten te laten deelnemen in een alternatief systeem. De Raad gaat er van uit dat de wijziging van het voorstel waarbij een dergelijk alternatief systeem in het voorstel wordt opgenomen, aan hem zal worden voorgelegd. De ontwikkeling van een alternatief systeem is van belang omdat de voorgestelde vrijstelling spanning oproept uit hoofde van het gelijkheidsbeginsel door wel in de heffing betrekken van anderen die ook incidenteel gebruik maken van de wegeninfrastructuur.*

*Uit de jurisprudentie van het HvJEG is af te leiden dat een lidstaat kan bepalen dat ingezetenen die een auto leasen van een maatschappij in een andere lidstaat de auto moeten registreren en autobelasting moeten betalen.<sup>1</sup> Het voorstel sluit hierbij aan bij gebruik van meer dan vier weken. Iedere ingezetene die een auto meer dan vier weken ter beschikking heeft, dient dit te melden en dient de registratievoorziening in te laten bouwen. De uit de jurisprudentie van het HvJEG voortvloeiende registratieverplichting ziet alleen op auto's die hoofdzakelijk bestemd zijn voor duurzaam gebruik in die lidstaat.<sup>2</sup> De in het voorstel opgenomen voorwaarden sluiten hierbij niet in alle gevallen aan. In de toelichting dient daaraan aandacht te worden gegeven.*

*Dit geldt ook voor de in het voorstel opgenomen regeling voor kortstondig gebruik van een auto met een buitenlands kenteken. Het voorstel geeft hiervoor een ontheffing op verzoek (artikel 2.2, eerste lid, onder g, WKP). Het gaat om een melding die er op is gericht de aanvang van het gebruik vast te leggen. Dit voorschrift kan worden aangemerkt als een belemmering van het vrije verkeer van dienstverlening. Ingezetenen zouden door deze maatregel er van weerhouden kunnen worden om een auto in een andere lidstaat te huren. De proportionaliteit van dit voorschrift in relatie tot de korte duur van het gebruik van de auto met buitenlands kenteken vergt een passende motivering. De Raad adviseert deze motivering alsnog in de toelichting op te nemen.*

#### *basistarieven*

*In paragraaf 4.2.1. van de toelichting is gesteld dat, uitgaande van lastenneutraliteit bij de omzetting van de vaste belastingen naar de kilometerprijs, bij de bepaling van de gemiddelde tariefhoogte rekening is gehouden met de effecten van de kilometerprijs op de mobiliteit, het milieu, de welvaart, koopkracht en de rijksbegroting. Het behoeft geen nadere motivering, dat bij de aanvang van de kilometerprijs wordt uitgegaan van lastenneutraliteit, gelet op de massaliteit van de MRB en BPM-heffing. Dit laat onverlet, dat in het licht van het bestedingsdoel een eigen tariefstructuur dient te worden ontwikkeld. Hierbij zullen bijzondere tarieven, zoals het grijze kentekentarief, tegen het licht moeten worden gehouden. De Raad adviseert in de toelichting uiteen te zetten naar welke tariefstructuur op termijn wordt gestreefd.*

*Tevens adviseert de Raad in de toelichting ook ten aanzien van de in het voorstel opgenomen basistarieven de geschatte opbrengsten per tarief (aantal*

<sup>1</sup> Arrest van het HvJEG van 21 maart 2002, Cura Anlagen, C-451/99, Jurispr. blz. I-3193.

<sup>2</sup> Beschikking van het HvJEG van 24 oktober 2008, Vandermeir, C-364/08, n.n.g., Arrest van het HvJEG van 27 juni 2006, Van de Coevering, C-242/05, Jurispr. blz. I-5843.

*motorrijtuigen x gemiddeld kilometrage x tarief) en het totaal aan te geven ter illustratie van de lastenneutrale omzetting. Het is overigens onduidelijk in hoeverre de in het voorstel opgenomen basistarieven zijn uitgekristalliseerd gelet op de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 22 december 2008.<sup>1</sup> Onder deze omstandigheden ziet de Raad af van advisering inzake de basistarieven. De Raad gaat er van uit dat de wijziging van het voorstel waarbij de basistarieven definitief worden vastgesteld, aan hem zal worden voorgelegd.*

#### *vergroening*

*Het verschil in tarief afhankelijk van milieukeurmerken vormt op zich, gelet op het bestedingsdoel, een wezensvreemd element in de kilometerprijs. Anders dan bij een rijksbelasting, waarvan de opbrengst de dekking vormt voor het gehele kabinetsbeleid, dient bij een bestemmingsheffing alleen het bestedingsdoel in aanmerking te worden genomen. Het verlenen van een heffings-subsidie aan meer milieuvriendelijke weggebruikers vergt dan ook een rechtvaardiging en nadere motivering, waarbij aangegeven dient te worden wie die subsidie dient te dragen: de overheid door een vergoeding uit de algemene middelen of de andere weggebruikers. Aan deze aspecten dient in de toelichting aandacht te worden gegeven.*

#### *B. Bestemmingsheffing*

##### *9. Kwalificatie als bestemmingsheffing*

Op de opmerking van de Raad dat bij een bestemmingsheffing door de bijzondere positie die de opbrengst van de bestemmingsheffing heeft, het voorwerp van de heffing in relatie tot het bestedingsdoel en de tarieven zeer nauw luisteren, is reeds ingegaan in onderdeel 2, onder b.

#### *Voorwerp van de heffing*

In verband met de overwegingen die zijn geschetst in onderdeel 2, onder b, is het aanvaardbaar om de kilometerprijs ook verschuldigd te laten zijn op niet-openbare wegen en terreinen. Reden hiervoor is de technische voorziening die de afgelegde kilometers registreert geen onderscheid kan maken tussen openbare wegen en niet-openbare terreinen. In de in het wetsvoorstel voorziene nader te bepalen correctiefactor kan overigens met deze kwestie rekening worden gehouden. Daarbij komt het aantal kilometers dat op privé-terrein wordt afgelegd verwaarloosbaar klein is. Landbouwvoertuigen die veel op particuliere gronden rijden (als tractoren) hebben geen kenteken en kennen derhalve geen betalingsplicht.

#### *Vrijstellingen en ontheffingen*

Hiervoor is al ingegaan op de door de Raad gemaakte opmerkingen over de kwalificatie als bestemmingsheffing. De vrijstellingen en ontheffingen behoeven in het licht van het specifieke karakter van de heffing niet strikt in de sleutel van het bestedingsdoel te worden geplaatst. Overigens is het wetsvoorstel wel aangepast in die zin dat de door de Raad met name genoemde vrijstelling voor motorrijtuigen van 25 jaar en ouder een veel beperkter kwantitatieve betekenis zal krijgen dan tot nog toe. In het wetsvoorstel wordt nu aangesloten bij het amendement-Cramer (aanvaard bij behandeling van het Belastingplan 2009) dat ertoe leidt dat er in het kader van de motorrijtuigenbelasting voor oldtimers een uitsterfregeling wordt gecreëerd; alleen voertuigen van vóór de vaste datum 1 januari 1987 worden vrijgesteld. De groep oldtimers zal daardoor op termijn sterk krimpen.

#### *Delegatie*

Aan de opmerking van de Raad is gevolg gegeven.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 305, nr. 101.

### *Buitenlanders*

Een eventuele wijziging van het wetsvoorstel waarbij een aanvullend («alternatief») systeem wordt opgenomen dat ertoe strekt motorrijtuigen met een buitenlands kenteken tegen redelijke kosten te laten deelnemen, zal aan de Raad voor advies worden voorgelegd.

### *Basistarieven en vergroening*

In dit onderdeel wordt uitsluitend ingegaan op het nadere advies van de Raad van 24 september 2009 over de basistarieven voor de kilometerprijs zoals die zijn komen te luiden na het uitbrengen van het eerste advies van de Raad over dit wetsvoorstel. Ter vermijding van misverstanden zijn de subonderdelen van dit onderdeel voorzien van een aangepaste nummering.

#### *A1. Tabel artikel 3.2, tweede lid, van de Wet kilometerprijs.*

De Raad merkt terecht op dat de tekst boven de kolommen III en IV van de in artikel 3.2, tweede lid, van het wetsvoorstel onvolledig is. De tekst is overeenkomstig het advies van de Raad aangevuld.

#### *A2. Essentialia kilometerprijs*

De Raad is van mening dat de achterliggende gegevens die zijn gebruikt voor berekening van de KMP in de wet zouden moeten worden vastgelegd, in het kader van een rekenmodel. Het gaat hierbij om gegevens zoals aantallen voertuigen, jaarlijks afgelegde kilometers door de verschillende voertuigcategorieën, de CO<sub>2</sub>-uitstoot van de verschillende voertuigen enzovoorts. Deze basisgegevens voor de berekening van met name het gemiddelde tarief per voertuigcategorie zijn uitgebreid beschreven in de memorie van toelichting. Het is niet gebruikelijk om deze ook in de wetgeving zelf op te nemen. Dit zou gewenst en zelfs noodzakelijk zijn als tariefwijzigingen die voortvloeien uit wijziging van die invoergegevens bij lagere regelgeving zouden kunnen worden doorgevoerd, bijvoorbeeld bij ministeriële regeling. Dat is hier echter niet het geval. Met uitzondering van de jaarlijkse aanpassing van het tarief aan de inflatie, vindt een tariefwijziging plaats bij formele wet. Dergelijke tariefwijzigingen zullen dan ook telkens in het desbetreffende wetsvoorstel worden toegelicht. De aanpassing van de tarieven aan de inflatie vindt plaats op basis van in de wet nauw omschreven criteria en voor eenieder beschikbare gegevens. Voor die specifieke aanpassing van de tarieven wordt dan ook al recht gedaan aan de opmerking van de Raad. Overige toekomstige wijzigingen van het tarief, die, zoals hiervoor al is opgemerkt, alleen bij formele wet kunnen plaatsvinden, zullen in de betreffende wetsvoorstellen worden toegelicht.

Overigens kan een burger (houder) op basis van de toepasselijke formule het voor hem van toepassing zijnde basistarief per kilometer bepalen. De voorgestelde tariefbepalingen bevatten door de daarin opgenomen formules de vereiste essentialia voor het tarief en voldoen daarmee aan artikel 104 van de Grondwet.

#### *A3. Lastenneutraliteit*

Het advies van de Raad om de lastenneutrale omzetting in de toelichting te illustreren is gevolgd.

#### *A4. Brandstof toeslag*

De Raad merkt terecht op dat de differentiatie op basis van de brandstof toeslagen louter op de accijnsverschillen met benzine gebaseerd dient te zijn. De toelichting is naar aanleiding van het advies van de Raad aangevuld. Uit die aanvulling van de toelichting blijkt dat de differentiatie louter is gebaseerd op de accijnsverschillen.

#### *A5. Minimumtarief*

De kilometerprijs vormt in wezen een omzetting van bestaande autobelas-



tingen naar een bedrag per kilometer, met lastenneutraliteit als uitgangspunt. De tariefparameters zijn, zoals dat ook bij de bestaande autobelastingen het geval is, gebaseerd op de kenmerken van het individuele motorrijtuig en voorts, wat de CO<sub>2</sub>-uitstoot betreft, op de effecten die het motorrijtuig bij het rijden veroorzaakt, een en ander op basis van de bij de typegoedkeuring vastgelegde gegevens, bijvoorbeeld die van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van (wederom) de individuele voertuigen van het goedgekeurde type. De tariefparameters verdelen per geregistreerde kilometer de last van de kilometerprijs over de individuele motorrijtuigen. Het betrekken van de gegevens omtrent de milieueffecten van de productie van de brandstoffen (de zogenaamde «well to wheel»-benadering) is strijdig met het bovenstaande. Het betreft hier bovendien gegevens die niet bekend zijn en zeker niet aan het individuele voertuig kunnen worden toegerekend. Zo zal bijvoorbeeld een volledig elektrisch voertuig niet altijd groene stroom «tanken». De kilometerprijs zou bij navolging van de suggestie van de Raad telkens wijzigen, afhankelijk van de herkomst van de stroom die op een bepaald moment wordt getankt. Overigens geschiedt de regulering van de milieueffecten van de brandstoffenproductie, met name waar het elektriciteit betreft, via andere weg.

#### *A6. CO<sub>2</sub>-uitstootforfait*

Het advies van de Raad om het voorgestelde artikel 3.1, tweede en derde lid, aan te vullen met een tegenbewijsregeling is gevolgd. De passage in de memorie van toelichting over perverse effecten van de alternatieve bepalingen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot is naar aanleiding van het advies van de Raad aangepast.

#### *A7. Bestelauto's*

Er geldt thans voor bestelauto's van ondernemers en van gehandicapten een vrijstelling respectievelijk een volledige teruggaaf van BPM. Deze bestelauto's worden voor wat betreft de huidige autobelastingen alleen onderworpen aan de MRB, met als tariefparameter de ledige massa van het motorrijtuig. De voorgestelde tarieven voor de bovenbedoelde bestelauto's zijn, gezien het uitgangspunt van lastenneutraliteit, gebaseerd op het feit dat geen BPM verschuldigd is. In de huidige fiscaliteit vindt er voor bestelauto's van ondernemers en van gehandicapten geen verdere differentiatie plaats naar milieukeurmerken of brandstofsoort. Voor alle bestelauto's (in gebruik bij een ondernemer of gehandicapte, maar ook een particulier) zonder geharmoniseerde Europese typegoedkeuring geldt dat de CO<sub>2</sub>-uitstoot niet bekend is. Naar verwachting zal vanaf eind 2011 de CO<sub>2</sub>-uitstoot van nieuwe bestelauto's bekend zijn en geregistreerd worden, als gevolg van het verplicht worden van de Europese typegoedkeuring voor bestelauto's.

Bij nieuwe personenauto's vindt er in de huidige fiscaliteit reeds differentiatie plaats naar CO<sub>2</sub>-uitstoot voor wat betreft de BPM en naar brandstofsoort. Deregistratie van de CO<sub>2</sub>-uitstoot vindt thans reeds plaats. De CO<sub>2</sub>-uitstoot van oudere personenauto's is te benaderen. In het huidige fiscale systeem is het verschil tussen de tarieven van personenauto's en bestelauto's van particulieren het al dan niet verschuldigd zijn van de provinciale opcenten. Vanwege het vervallen van de opcenten, is er bij beleidsneutrale omzetting geen aanleiding meer voor een verschil in de tariefformule. Daarom is gekozen om ook voor bestelauto's van particulieren de CO<sub>2</sub>-uitstoot te benaderen.

Voor bestelauto's van ondernemers en gehandicapten geldt in de huidige situatie een ander fiscaal tarief en zal vanwege het uitgangspunt van lastenneutraliteit ook een afwijkende tariefformule voor de kilometerprijs gaan gelden. Vanwege het uitgangspunt om de huidige fiscaliteit in principe beleidsneutraal om te zetten in combinatie met het totaal ontbreken van gegevens over de CO<sub>2</sub>-uitstoot, is er op dit moment geen aanleiding van dit uitgangspunt af te wijken. Op termijn kan overwogen worden om ook voor bestelauto's van ondernemers en gehandicapten het tarief te baseren op de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Het beginsel van lastenneutraliteit brengt met zich mee dat er voor bestelauto's van ondernemers of gehandicapten geen stelsel van brandstoftoeslagen en fijnstoftoeslag zal gaan gelden. De toelichting is naar aanleiding van het advies van de Raad aangevuld.

## A8. Belastingplan 2010

De Raad wijst op het Belastingplan 2010 en daarin opgenomen differentiatie van de BPM voor bestelauto's voor ondernemers naar CO<sub>2</sub>-uitstoot. Ik ben van mening dat hier sprake is van een misverstand. Ter zake van bestelauto's van ondernemers is geen BPM verschuldigd. Dat wijzigt niet, ook niet in het Belastingplan 2010. Er is dan ook geen sprake van een differentiëring van de BPM voor bestelauto's naar CO<sub>2</sub>-uitstoot. Hetzelfde geldt voor bestelauto's van gehandicapten. De omzetting van de vaste autobelastingen naar de kilometerprijs geschiedt lastenneutraal, hetgeen onder meer betekent dat in de kilometerprijs voor bestelauto's van ondernemers en gehandicapten geen «BPM-component» zal worden opgenomen, maar dat uitsluitend de MRB zal worden omgezet naar de kilometerprijs. Dit heeft zijn weerslag gevonden in een afzonderlijke bepaling, (artikel 3.3, eerste lid), waarin de relatie wordt gelegd met de ledige massa in plaats van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van het motorrijtuig. De toelichting is naar aanleiding van het advies aangevuld.

### 10. Eigen regime

*Omdat de kilometerprijs geen rijksbelasting is, geldt voor de bestemmingsheffing de AWR niet. Dit brengt mee, dat de in de AWR opgenomen bepalingen voor zover zij zich voor overeenkomstige toepassing lenen, in het voorstel dienen te worden uitgeschreven.*

*In de dit kader wijst de Raad op de volgende aspecten.*

#### *woon- en vestigingsplaats*

*Heffingsplichtig zijn voor de (geregistreerde) kilometers van een motorrijtuig:*

- a. degene op wiens naam een Nederlands kenteken staat;*
- b. degene op wiens naam een in het register buitenlandse kentekens opgenomen motorrijtuig staat;*
- c. de berijder van een motorrijtuig zonder kenteken of met een buitenlands kenteken dat niet in het register buitenlandse kentekens is opgenomen.*

*Dit op zich gesloten systeem kent een «zwakke plek» ten aanzien van de registratie in het register buitenlandse kentekens van in het buitenland geregistreerde personenauto's, bestelauto's en bussen (hierna personenauto's), in samenhang met de vrijstelling voor in het buitenland geregistreerde personenauto's, waarvan de houder niet in Nederland woont of gevestigd is (artikel 2.1 WKP). Voor de vraag waar iemand woont of gevestigd is, kan niet worden teruggevallen op artikel 4 AWR, maar dient een eigen regeling in de WKP te worden opgenomen.*

*De Raad adviseert de WKP aan te vullen met een regeling inzake de woon- of vestigingsplaats en het hoofdverblijf (artikel 2.2 WKP).*

#### *termijn toezending factuur*

*In artikel 5.1 WKP is geen regeling opgenomen inzake de termijn waarbinnen de Minister de factuur moet toezenden. Uit een oogpunt van rechtsbescherming van de houder is het van belang een termijn in de WKP op te nemen die aansluit bij de periode waarover de gegevens door de registratievoorziening worden opgeslagen. Deze termijn zal daardoor korter zijn dan de algemene verjaringstermijn voor vorderingen van de overheid van vijf jaar. Indien tevens de maandcyclus van facturering in aanmerking wordt genomen, kan bijvoorbeeld een termijn van drie maanden na het einde van de maand waarover gefactureerd wordt, worden opgenomen waarbinnen de factuur moet zijn verzonden.*

*De Raad adviseert het voorstel op dit punt aan te vullen.*

#### *betaaltermijn*

*De betaaltermijn voor de factuur is een maand (artikel 5.1, derde lid, WKP). In het voorstel is niet geregeld welke betekenis de vaststellingsbeschikking (artikel 5.3 WKP) heeft voor de factuur. Dit leidt tot onduidelijkheden, onder meer met betrekking tot de vraag of de vaststellingsbeschikking in de plaats treedt van de factuur, die daarmee vervalt, alsmede de verplichting tot betalen. Slechts is bepaald, dat op verzoek bij de aanvraag voor een vaststellingsbe-*

*schikking uitstel van betaling wordt verleend (artikel 5.3, vierde lid, WKP). Het voorstel dient aangevuld te worden met een regeling die de verhouding tussen de factuur en de vaststellingbeschikking regelt. Indien de factuur vervalt indien een vaststellingbeschikking wordt genomen, dient tevens een regeling te worden getroffen met betrekking tot de betaaltermijn van de vaststellingsbeschikking.*

*De betaaltermijn voor de bij beschikking vastgestelde kilometerprijzen (artikelen 5.2 en 5.4 WKP) is vier weken na de dagtekening (artikel 5.8, eerste lid, WKP). Het verschil in betaaltermijnen is niet toegelicht.*

*De Raad adviseert het voorstel aan te vullen en de betaaltermijnen gelijk te doen zijn.*

#### *naheffing*

*In de artikelen 5.2 en 5.4 WKP is een regeling voor de naheffing van de kilometerprijs opgenomen. De naheffing is daarbij beperkt tot de in artikel 5.2 WKP genoemde verzuimen en het disfunctioneren van de dienstverlener. Hierbij is geen rekening gehouden met andere omstandigheden die kunnen leiden tot het niet of tot een te laag bedrag factureren van de kilometerprijzen, zoals uitval van het satellietstelsel, storingen in de draadloze communicatie met het inningsbureau van de juist geregistreerde geaggregeerde gegevens en storingen of fouten bij de verwerking van de geaggregeerde gegevens door het inningsbureau. Ook in deze gevallen kan niet worden teruggevallen op de regelingen die in de AWR zijn opgenomen. Zo zijn in de WKP geen bevoegdheden voor het inningsbureau opgenomen voor het reconstrueren van het aantal gereden kilometers indien die gegevens in het traject na de registratie door de registratievoorziening verloren zijn gegaan, zoals het opnieuw opvragen of uitlezen van de registratievoorziening dan wel het opvragen van andere gegevens, zoals kilometerstanden, die voor de reconstructie van belang kunnen zijn.*

*Er moet van uit worden gegaan dat het (tijdelijk) uitvallen van het satellietstelsel en het niet naar behoren functioneren van de draadloze communicatie of van het inningsbureau voor rekening van de Minister komt. Hij houdt daarbij wel de mogelijkheid – en de bewijslast – voor een reconstructie van de (geaggregeerde) gegevens. De naheffingstermijn dient daarbij te worden afgestemd op de periode waarover de registratievoorziening de verplaatsingsgegevens overeenkomstig de functie-eisen opslaat. In het geval van het uitvallen van het satellietstelsel is naheffing niet mogelijk, omdat in dat geval de gegevens niet worden geregistreerd.*

*De Raad adviseert de naheffing van de kilometerprijs opnieuw in dit licht te bezien en in te gaan op de gevolgen voor het infrastructuurfonds indien niet kan worden nageheven door verzuimen die voor rekening van de minister komen.*

#### *verhoging na aanmaning*

*In artikel 5.9 WKP is bepaald, dat de verschuldigde kilometerprijs van rechtswege met 50% maar minimaal met € 11 wordt verhoogd, indien deze niet geheel of niet tijdig na toezending van de aanmaning is betaald. In de toelichting wordt deze verhoging gemotiveerd met het verval van het in rekening brengen van de wettelijke rente. Het in rekening brengen van de wettelijke rente leidt tot uitvoeringslasten. Daarom is het systeem opgenomen van verhogingen van rechtswege zonder nadere beschikkingen.*

*De Raad is van oordeel, dat deze motivering een passende verhouding tussen overheid en heffingsplichtige miskent. De regeling is disproportioneel. Indien wordt uitgegaan van een gemiddelde kilometerprijs van € 0,07 en een gemiddeld kilometrage van 12 000 km per jaar voor een niet-zakelijke rijder, bedraagt de factuur € 70 per maand. Indien de factuur niet tijdig wordt voldaan na een aanmaning wordt boven het factuurbedrag eerst € 6 aanmaningskosten (artikel 4.4.4.1.2 Awb) en daarna € 35 wettelijke verhoging verschuldigd. Een zodanige wettelijke verhoging staat in geen relatie tot de gederfde wettelijke rente van € 0,29 per maand en de hoogte van de verschuldigde kilometerprijzen.*

*De Raad adviseert artikel 5.9 WKP meer in verhouding te brengen met de werkelijk te derven wettelijke rente, zoals de in de Invorderingswet 1990*

*opgenomen regeling inzake de invorderingsrente, of dit artikel anders te schrappen*

#### *kwijtschelding*

*Op grond van artikel 5.15 WKP kan kwijtschelding worden verleend van de kilometerprijs. De Raad merkt op, dat de MRB, BPM en BZM niet worden kwijtschelding gelet op de aard van deze belastingen (artikel 8, tweede lid, Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990); er is geen reden een registratiebelasting bij aankoop of invoer van een (nieuwe) motorrijtuig of een gebruiksbelasting kwijt te schelden. Kwijtschelding ligt in de inkomenspolitieke sfeer, en ziet dan ook met name op de inkomstenbelasting en de gemeentelijke belastingen.*

*Aangezien de kilometerprijs de autobelastingen vervangt ligt het niet voor de hand dat van de kilometerprijs wel kwijtschelding wordt verleend. De Raad adviseert artikel 5.15 WKP te schrappen.*

#### *10. Eigen regime*

##### *Woon- en vestigingsplaats*

Het advies van de Raad om de Wet kilometerprijs aan te vullen met een regeling inzake de woon- of vestigingsplaats is gevolgd. Artikel 1.9 van het wetsvoorstel bevat die regeling.

##### *Termijn toezending factuur*

Het advies van de Raad om in het wetsvoorstel een termijn op te nemen voor de toezending van de factuur is gevolgd. Artikel 5.1, vierde lid, voorziet in een zodanige termijn. Gezien het feit dat de factuur als beschikking wordt aangemerkt, is bepaald dat de Minister van Verkeer en Waterstaat de over het tijdvak te betalen kilometerprijs moet vaststellen binnen een jaar na het einde van het kalenderjaar waarin het tijdvak is gelegen.

##### *Betaaltermijn*

De opmerking van de Raad inzake de betalingstermijn in relatie tot de vaststellingsbeschikking is niet meer van belang, omdat de afzonderlijke vaststellingsbeschikking, mede naar aanleiding van het advies van de Raad, is geschrapt.

Het advies van de Raad om de betaaltermijnen voor de factuur en de naheffingsbeschikkingen gelijk te doen zijn, is gevolgd. De betaaltermijn bedraagt een maand.

##### *Naheffing*

De Raad merkt terecht op dat het (tijdelijk) uitvallen van het satellietstelsel voor de rekening van de Minister van Verkeer en Waterstaat komt. Er kan alleen heffing respectievelijk naheffing plaatsvinden voor de kilometers die de registratievoorziening heeft geregistreerd. Een tijdelijk disfunctioneren van het mobiele netwerk waardoor de registratievoorziening de geregistreerde gegevens niet kan afstorten, leidt niet noodzakelijkerwijs tot verlies aan inkomsten. De registratievoorziening zal zo spoedig mogelijk na het herstel van het mobiele netwerk de nog niet afgestorte, maar wel geregistreerde gegevens alsnog aan het inningsbureau zenden. De minister kan na ontvangst van die gegevens (alsnog) de over het tijdvak verschuldigde kilometerprijs vaststellen. Er is in het laatste geval dus geen sprake van naheffing.

Naheffing op basis van reconstructie zou leiden tot toename van de complexiteit en kosten van heffingssysteem en op gespannen voet staan met het belang van de bescherming van persoonsgegevens. De mogelijkheden tot naheffing bij de houder beperken zich derhalve tot die gevallen waarin de minister de geaggregeerde data met betrekking tot het motorrijtuig heeft ontvangen. Het niet voldoen aan de verplichtingen met betrekking tot registratievoorzieningen met bijbehorende beveiligingsmodule is op basis van het wetsvoorstel wel strafrechtelijk gesanctioneerd.

## *Verhoging na aanmaning en kwijtschelding*

De verhoging van rechtswege en de mogelijkheden tot kwijtschelding zijn naar aanleiding van het advies van de Raad geschrapt.

### *C. Mobiliteitsbeleid*

#### *11. Spitstarief*

*De invoering van de kilometerprijs brengt volgens de toelichting reeds met zich dat naar verwachting het totale verkeer met 15% zal afnemen, dat de structurele files in 2020 met ongeveer 30 tot 40% zullen afnemen ten opzichte van de situatie zonder beprijzen en dat in 2020 een toename van de welvaart met € 0,9 tot € 1,2 mrd. zal worden bereikt.*

*Het voorstel voorziet daarenboven in een intensivering van de kilometerprijs door de mogelijkheid van het heffen van een spitstarief. Het doel van dit spitstarief is de bereikbaarheid te verbeteren. Met het spitstarief wordt een gebiedsgerichte aanpak bevorderd met inachtneming van de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling; gezamenlijke afspraken worden gemaakt met betrekking tot de wijze waarop de deur-tot-deur bereikbaarheid kan worden verbeterd. In paragraaf 5.2 van de toelichting is gesteld, dat een differentiatie naar tijd en plaats een effectieve methode kan zijn om de bereikbaarheid te verbeteren; het zal leiden tot een forse extra afname van de structurele congestie.*

*In de toelichting zijn de contouren van de spitsheffing uitvoerig geschetst en is de vaststellingsprocedure beschreven. In een algemene maatregel van bestuur zal een en ander regeling vinden. Aangezien in dat zogenoemde spitsbesluit alle aspecten van het spitstarief zullen worden opgenomen, waaronder tijd en plaats van de weggedeelten waar het spitstarief zal gaan gelden, almede het spitstarief zelf, ziet de Raad ervan af thans inzake het spitstarief te adviseren.*

### *C. Mobiliteitsbeleid*

#### *11. Spitstarief*

De schets van de contouren van de spitsheffing en de vaststellingsprocedure daarvan in de memorie van toelichting geven de Raad geen aanleiding tot het maken van opmerkingen. De Raad zal kunnen adviseren over de algemene maatregel van bestuur waarin een en ander regeling zal vinden.

### *D. Hoofdspoor / Garantiespoor*

#### *12. Erkende dienstverlener*

*De Raad merkt op, dat op verschillende punten in het voorstel al wordt vooruitgelopen op de privatisering van de heffing en de invordering, hoewel in het voorstel alleen het garantiespoor regeling heeft gevonden. Dit geldt onder meer voor de erkende dienstverlener. De Raad merkt hierover het volgende op.*

*a. In artikel 4.5, vierde lid, 4.6, vierde lid, 4.17 – 4.22 WKP is een regeling opgenomen die ziet op de tussenschakeling van een erkende dienstverlener bij de verzending van de gegevens naar het inningsbureau. Voor de heffing van de kilometerprijs zijn alleen geaggregeerde gegevens van betekenis. Indien de registratievoorziening deze gegevens draadloos aan het inningsbureau («de Minister») zendt (artikel 4.5, eerste lid, onderdeel e, WKP), kan de heffing en invordering van de kilometerprijs plaats vinden. Het tussenschakelen van een erkende dienstverlener enkel hiervoor is dan ook niet nodig.*

*In de toelichting is niet uiteengezet waarom het voorstel, dat alleen het garantiespoor regelt, voorziet in de mogelijkheid van het tussenschakelen van een erkende dienstverlener. Dit dient alsnog te geschieden.*

*Daarbij kan tevens aandacht worden gegeven aan de mogelijke koppelverkoop die kan gaan optreden bij de aankoop van een (nieuwe) auto waarin al een multifunctionele registratievoorziening is ingebouwd op grond van een overeenkomst tussen de dienstverlener en de verkoper of producent van de auto. Hierdoor kan de koper worden geconfronteerd met een abonnement op dienstverlening waaraan hij geen behoefte heeft en waar hij alleen onderuit*



kan komen door het maken van wellicht aanzienlijke kosten voor het doen vervangen van de multifunctionele registratievoorziening door een standaard-registratievoorziening die alleen geaggregeerde gegevens kan verzenden. In ieder geval dient een multifunctionele registratievoorziening op eenvoudige wijze te kunnen worden omgezet in een standaardregistratievoorziening. Deze mogelijkheid dient als functionele eis in artikel 4.5 WKP te worden opgenomen. De Raad adviseert het voorstel op dit punt aan te vullen.

b. Indien een erkende dienstverlener is ingeschakeld en door hem (ernstig) verwijtbare fouten worden gemaakt waardoor te weinig kilometerprijs is betaald, kan de Minister bij hem naheffen (artikel 5.4 WKP). Hierbij wordt tevens de bewijslast omgekeerd (artikel 5.4 WKP), hetgeen in de praktijk er toe zal leiden dat de erkende dienstverlener zonder meer het geschatte bedrag zal moeten betalen. In de toelichting is hiervoor geen nadere motivering gegeven, hoewel deze regeling niet zonder meer passend is. Voorop dient te staan, dat de houder de juiste kilometerprijs betaalt, ook ingeval de erkende dienstverlener fouten maakt. Het inningsbureau moet in deze gevallen kunnen naheffen. In het algemeen zullen de geaggregeerde gegevens nog beschikbaar zijn, aangezien zij gedurende een bepaalde periode door de registratievoorziening worden opgeslagen. Hoewel de bewijslast inzake de reconstructie niet bij de houder dient te liggen, dient hij om die reden medewerking te verlenen aan de reconstructie van het gereden aantal kilometers, bijvoorbeeld door de gegevens opnieuw uit te lezen of te laten uitlezen. De Raad adviseert de artikelen 5.4 en 5.5 WKP te heroverwegen.

#### Korting

Artikel 5.7 WKP voorziet in een kortingsregeling voor de houder, indien een erkende dienstverlener wordt ingeschakeld. Naar het oordeel van de Raad dient dit artikel in het voorstel in ieder geval vooralsnog te worden geschrapt, reeds omdat het voorstel alleen een regeling geeft voor het garantiespoor en niet voor het hoofdspoor. De Raad wijst er op, dat het verlenen van korting op het heffingstarief indien een dienstverlener wordt ingeschakeld, die tot beperking van kosten bij de heffende overheid leidt, nadrukkelijk dient te worden gemotiveerd, mede in het licht van de precedentwerking die dat heeft voor de heffing van rijksbelastingen.

Daarnaast merkt de Raad op, dat het niet juist moet worden geacht dat de hoogte van een (publieke) bestemmingsheffing voor de heffingsplichtige afhankelijk is van de wijze waarop hij al dan niet dienstverleners inschakelt. Het staat de Minister uiteraard vrij met dienstverleners overeenkomsten te sluiten waarbij hij voor de aan hem verleende diensten die hij ten behoeve van de heffing en inning niet zelf behoeft te verrichten, betaalt. Deze betaling kan worden verrekend in de abonnementsprijs die de heffingsplichtige aan de dienstverlener betaalt, maar dat staat buiten de hoogte van het tarief van de bestemmingsheffing als zodanig.

De Raad adviseert artikel 5.7 WKP te schrappen.

#### D. Hoofdspoor/Garantiespoor

##### 12. Erkende dienstverlener

Over de verhouding tussen het hoofdspoor en het garantiespoor is al een uiteenzetting opgenomen in onderdeel 2d van dit rapport. In aansluiting daarop kan het volgende worden opgemerkt over de specifieke passages in het advies van de Raad betreffende de dienstverleners.

a. Zoals gezegd kunnen «erkende dienstverleners» een rol vervullen bij de aggregatie van gegevens en voor de verzending naar het inningsbureau. Er kan dan een door de dienstverlener beschikbaar gestelde registratievoorziening worden ingebouwd. De vereisten van artikel 4.5, eerste lid, inzake de aggregatiefunctie van de registratievoorziening en de communicatie met de RDW zijn alsdan ingevolge artikel 4.5, tweede lid, niet van toepassing. Dit is onderdeel van het hoofdspoor. Het staat de houder echter vrij om niet in zee te gaan met een erkende dienstverlener en zelf met behulp van een – in de woorden van de Raad – «standaard»-registratievoorziening de gegevens in geaggregeerde vorm aan het inningsbureau te doen toekomen. Ook indien

vooral nog geen dienstverleners zouden functioneren, kunnen de heffing en inning dus worden uitgevoerd. De voorschriften voor de registratievoorziening van artikel 4.5, eerste lid, zijn dan wel van toepassing, met inbegrip van de onderdelen d en e van dat lid. Dit speelt zich dan geheel af in het garantiespoor. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad over de noodzaak voor kopers om een multifunctionele registratievoorziening te vervangen door een standaardregistratievoorziening, is artikel 4.5, derde lid (tweede lid oud), aangevuld. Dit lid regelt nu mede dat in de ministeriële regeling voor de nadere technische uitwerking van de voorschriften van het eerste lid ook eisen worden opgenomen voor de bruikbaarheid van de registratievoorziening bij overgang van de toepassing van het eerste lid (garantiespoor) naar het tweede lid (hoofdspoor) of vice versa. Een en ander past in het uitgangspunt betreffende functionele portabiliteit van de registratievoorziening.

Portabiliteit zou overigens ook van belang kunnen zijn voor wijzigingen waarbij de ene door de houder ingeschakelde dienstverlener wordt vervangen door een andere, en dus niet wordt teruggevallen op het garantiespoor. De potentiële dienstverleners worden geconsulteerd over de vormgeving van de portabiliteit. Dit kan nog aanleiding geven de wettelijke voorzieningen daarvoor aan te passen.

b. De mogelijkheid tot naheffing bij de erkende dienstverlener is, gezien het advies van de Raad, beperkt tot de gevallen waarin de RDW geen dan wel onjuiste geaggregeerde data heeft ontvangen en dat feit aan de schuld van de erkende dienstverlener is te wijten. Het wetsvoorstel voorziet in de medewerkingsplicht van de houder om de verplaatsingsgegevens die in registratievoorziening zijn opgeslagen op verzoek aan de erkende dienstverlener ter beschikking te stellen.

#### *Korting*

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is de korting op de kilometerprijs voor de houder bij inschakeling van een erkende dienstverlener (artikel 5.7 oud) geschrapt. Zoals besloten ligt in het advies van de Raad, verleent de erkende dienstverlener, hoewel deze wordt ingeschakeld door de houder, in het stelsel van de Wet kilometerprijs ook diensten waar de overheid belang bij heeft, vanwege de kostenverlagende werking. Tegen deze achtergrond kan het passend zijn als de overheid met het oog op het tot ontwikkeling komen van deze dienstverlening bij wijze van stimuleringsmaatregel een bijdrage in de kosten van desbetreffende dienstverlening in het vooruitzicht stelt. Dit betreft dus kosten die zijn toe te rekenen aan de heffing en niet die van commerciële activiteiten die de dienstverlener daarnaast kan aanbieden. Dit kostenniveau vormt een harde bovengrens voor de overheidsbijdrage, maar een lagere bijdrage kan passend zijn als de stimulering van het functioneren van erkende dienstverleners voldoende vruchten heeft afgeworpen. Met het oog op een zodanige financiële bijdrage van de minister aan de dienstverlener is een bepaling toegevoegd (artikel 4.25) die erin voorziet dat aan een erkende dienstverlener een bijdrage aan de kosten van de in artikel 4.23, tweede lid, bedoelde dienstverlening kan worden toegekend, overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels.

#### *13. Inningsbureau*

a. *De Raad merkt op, dat in hoofdstuk 5 van het voorstel de bevoegdheid van de Minister voor de heffing en invordering is geregeld, maar dat daarin geen nadere regeling van het inningsbureau is opgenomen. In het garantiespoor vormt het inningsbureau de pendant van de belastingdienst; in de AWR is voor de belastingdienst een wettelijke grondslag opgenomen. Voor het inningsbureau dient op overeenkomstige wijze een wettelijke grondslag in het voorstel te worden «uitgeschreven».*

*De Raad adviseert het voorstel op dit punt aan te vullen.*

b. *De Raad mist in de toelichting ook een beschrijving van de wijze waarop het inningsbureau zal gaan functioneren. Uit het dossier Mobiliteit is af te leiden, dat de werkzaamheden tenminste voor een deel privaat zullen worden*

*uitbesteed op basis van een mandaatsbesluit. Dit vormt een te smalle basis voor de heffing en inning van € 7 mrd kilometerprijs; het gaat daarbij om een proces met alleen reeds voor de houders van personenauto's 84 mln. facturen en 84 mln. betalingen per jaar. In de toelichting is geen aandacht gegeven aan de noodzakelijke organisatie voor dat proces, noch aan budgettaire en andere risico's van een zodanige opzet. Hierdoor zijn de gevolgen van een uitbesteding niet te overzien.*

*De Raad adviseert de wenselijkheid van uitbesteding dragend te motiveren en van een wettelijke basis te voorzien.*

### 13. Inningsbureau

a. Aan de opmerking in het advies van de Raad over een wettelijke grondslag voor het inningsbureau is gevolg gegeven in die zin, dat de wet voorziet in identificatie van het inningsbureau ten behoeve van justitiabelen en de overheidsinstanties die moeten samenwerken met of gegevens moeten verschaffen aan dat bureau. De Minister van Verkeer en Waterstaat maakt ingevolge het nieuwe artikel 6.1 in de Staatscourant bekend welke dienst hem ondersteunt bij de heffing en de invordering van de kilometerprijs. Beoogd wordt, in overeenstemming met de Minister van Justitie, hiervoor de kennis en expertise van het CJIB te benutten. Het CJIB zich heeft bewezen als organisatie die in staat is een inning op dergelijke grote schaal uit te voeren. Daarbij komt dat in de Wet KMP instrumenten voor (dwang)invordering zijn opgenomen die in hoge mate zijn ontleend aan wetgeving die het CJIB nu reeds uitvoert. In de memorie van toelichting en in een afzonderlijke brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Staten-Generaal over de publieke regie bij de uitvoering van de wet wordt nader ingegaan op de rol van het CJIB, de RDW en andere rijksdiensten in dat kader.

Over de inzet van het CJIB worden nog nadere afspraken tussen beide ministeries tot stand gebracht. Het CJIB is ingesteld bij algemene maatregel van bestuur, in het kader van de uitvoering van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften<sup>1</sup>. Het CJIB behoeft als inningsbureau voor de kilometerprijs geen afzonderlijke wettelijke grondslag, omdat in de Wet kilometerprijs – anders dan in de door de Raad genoemde belastingwetgeving ten aanzien van de belastingdienst het geval is – geen attributie van bevoegdheden aan functionarissen van het inningsbureau is opgenomen. De Minister van Verkeer en Waterstaat zal aan functionarissen van het CJIB mandaten verstrekken en blijft dus direct verantwoordelijk, wat onder andere van belang is met het oog op een goede totaalregie.

Ook voor andere onderdelen en aspecten van de rol van overheidsdiensten in het garantiespoor zijn in het nieuwe hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel nadere bepalingen opgenomen, rekening houdend met de overkoepelende regie die nodig is.

In de artikelen die bevoegdheden inhouden die direct betrekking hebben op motorrijtuigen of de registratievoorziening, met inbegrip van handhaving op dat deelterrein (het voertuigtraject), is «Onze Minister» veelal vervangen door: de Dienst Wegverkeer. De Wegenverkeerswet 1994 regelt reeds het functioneren van die dienst als zelfstandig bestuursorgaan. Die regeling houdt onder andere een bevoegdheid voor de minister in om aan die dienst aanwijzingen van algemene aard te geven over de taakuitvoering, alsmede een grondslag voor de bekostiging. De thans aan die dienst toebedeelde nieuwe taken worden vervuld op gelijke voet als andere voertuigtaken. Het wetsvoorstel bevat voorts nog enkele aanvullende voorzieningen voor het garantiespoor. Met name gaat het om regeling van verplichte en veelal automatische gegevensuitwisseling tussen de verschillende publieke diensten.

b. Een rol van private partijen bij de inning zal, zoals de Raad voorstelt, van een wettelijke basis worden voorzien. Dit zal aan de orde komen in het kader van de voorbereiding van nadere wetgeving voor de uitbreiding van het hoofdspoor. In aanvulling op het gestelde in onderdeel 2, onder d, van dit rapport kan hier worden vermeld dat bij de voorbereiding van die nadere wetgeving ook de nodige aandacht zal worden besteed aan de noodzakelijke organisatie van dat proces en de budgettaire en andere risico's.

---

<sup>1</sup> Besluit instelling Centraal Justitieel Incassobureau

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

14. Aan de redactionele opmerkingen van de Raad is in belangrijke mate gevolg gegeven. Ook los daarvan zijn op een aantal plaatsen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting redactionele verbeteringen aangebracht.

15. Overige aanpassingen

- De voorschriften voor buitenlandse motorrijtuigen zijn bijeen gebracht in een afzonderlijke paragraaf van hoofdstuk 1. Daarbij zijn de bepalingen over de grondslag en het heffingssubject van de kilometerprijs vanuit dat hoofdstuk overgeheveld naar hoofdstuk 2, thans getiteld: «Kilometerprijs, vrijstellingen en ontheffingen».
- In artikel 1.3 (1.5 oud) is de opsomming van de te melden gegevens gecompleteerd met het land van registratie en de uitstoot van koolstofdioxide van het motorrijtuig. Voorts is in dit artikel de bevoegdheid, die artikel 1.6 reeds inhield, voor de minister opgenomen om bepaalde bescheiden ter inzage te vorderen ter verificatie van gegevens die hem ingevolge dat artikel worden gemeld. Het derde lid is gewijzigd in een basis voor ministeriële uitvoeringsregels, waaronder regels over beëindiging van het geregistreerde houderschap. Een en ander wordt in het kader van artikel 1.4, vierde lid (nieuw) kortweg van overeenkomstige toepassing verklaard.
- In artikel 1.5 (nieuw) is nu uitdrukkelijk de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid opgenomen die in artikel 1.4 (1.6 oud) ook aan de orde komt, in de opsomming van de te melden gegevens. Dit wordt gecompleteerd met het voorschrift dat bij ministeriële regeling de gebruikmaking van de gestelde zekerheid en de teruggaaf van een resterend overschot door de minister worden geregeld.
- Er is een artikel toegevoegd (artikel 1.10) dat voorziet in advisering door maatschappelijke organisaties over de uitvoering van de wet, waartoe de minister een gebruikersraad kan instellen.
- Er is in voorzien dat het houderschap in het register buitenlandse kentekens en het kentekenregister in aanmerking genomen wordt op basis van registratie zoals die luidt aan begin van de dag (artikel 2.2, derde lid, nieuw).
- In artikel 3.8, zesde lid, is er in voorzien dat de Minister van Verkeer en Waterstaat kan besluiten dat een spitstarief op een aangewezen weggedeelte niet meer van toepassing is, indien op dat weggedeelte niet langer sprake is van congestie, bijvoorbeeld door opening van een nieuw weggedeelte elders dat tot minder drukte leidt. De zelfstandige bevoegdheid voor de minister maakt het mogelijk sneller te reageren op situaties waarin de noodzaak voor spitstarief komt te vervallen dan door wijziging van een algemene maatregel van bestuur.
- In artikel 4.5 zijn de eisen aan de registratievoorziening nader gepreciseerd en is duidelijker onderscheid gemaakt tussen voorschriften die van toepassing zijn in enerzijds het garantiespoor en anderzijds het hoofdspoor. Voorts zijn is het artikel uitgebreid met het vereiste van het op de juiste wijze ontvangen, opslaan en toepassen van de gegevens, aanwijzingen en programmatuur die in het kader van de uitvoering van de wet worden toegezonden.
- De artikelen 4.7 (nieuw), betreffende de typegoedkeuring, alsmede 4.16 tot en met 4.20 (nieuw), betreffende de erkenning van en toezicht op «inbouwers», zijn bekort door te voorzien in overeenkomstige toepassing van de artikelen van de Wegenverkeerswet 1994 die de relevante bepalingen inhouden voor vergelijkbare activiteiten met betrekking tot, onder andere, uitrustingsstukken van motorrijtuigen.
- Artikel 4.16 (nieuw) is uitgebreid met een grondslag voor bij ministeriële regeling vast te stellen bepalingen over schorsing en intrekking van een uitrustingscertificaat.
- In artikel 4.28, eerste lid (nieuw), is het einde van de bewaartermijn van persoonsgegevens nader bepaald op vijf jaren na het einde van het kalenderjaar waarin geen te betalen bedrag meer resteert.
- De korting voor automatische incasso van een factuur voor meerdere motorrijtuigen is beperkt tot € 50 (artikel 5.7).

- In het nieuwe artikel 7.3 is een grondslag opgenomen voor de aanwijzing van buitengewone opsporingsambtenaren. Voorts zijn in dit artikel ten behoeve van de opsporing de bevoegdheid van de aangewezen ambtenaren om voertuigen te onderzoeken en de daarmee verband houdende medewerkingsplicht van de bestuurder uit de Wegenverkeerswet 1994 (artikel 160, vierde lid) van overeenkomstige toepassing verklaard.
- De nieuwe artikelen 7.6 en 7.7 maken het mogelijk om bij de sanctionering van strafbare feiten uit het wetsvoorstel een tweetal dwangmiddelen in te zetten indien verhaal van de daarvoor opgelegde geldboete niet of niet volledig heeft plaatsgevonden. Het gaat om inneming van het rijbewijs en buitengebruikstelling van het voertuig, beide voor de duur van ten hoogste vier weken. Een en ander is ontleend aan de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.
- Voorzien is in een wijziging van de Wet geluidhinder (artikel 8.10), waarbij wordt verduidelijkt dat bij een besluit tot het instellen of laten vervallen van een spitstarief op bepaalde weggedeelten geen sprake is van «wijziging op of aan een weg» in de zin van die wet.
- De kortingsregeling in artikel 9.3 (oud) voor de periode van a-selecte ingroei van personenvoertuigen in de ingroeiperiode is geschrapt. De basistarieven over die periode zijn namelijk niet meer gebaseerd op het uitgangspunt dat de belasting van personenauto's en motorrijwielen met 75% is afgebouwd. De basistarieven voor de kilometerprijs over de bovenbedoelde periode worden in de ingroeiperiode stapsgewijs opgebouwd, gelijkopgaand met de mate van afbouw van BPM in die periode. De reden voor de kortingsregeling is hiermee komen te vervallen.
- De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast en voorts geactualiseerd.
- De memorie van toelichting is nog herzien op het punt van de inkomenseffecten en het punt van de lastenneutraliteit.

*De Raad van State heeft bezwaar tegen de inhoud van het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.*

*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,  
C. M. P. S. Eulings



**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W09.08.0515/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- Artikel 1.1 vernummeren tot artikel 1.2
- Artikel 1.2, eerste en derde lid, vernummeren tot artikel 1.1, eerste en tweede lid.
- Artikel 1.2, tweede lid, vernummeren tot het eerste artikel van hoofdstuk 3.
- Artikel 1.3 vernummeren tot artikel 1.4
- Artikel 1.3, onderdeel b, verletteren tot onderdeel d, de onderdelen c en d dienovereenkomstig aanpassen.
- In artikel 1.3, vijfde lid, de delegatiegrondslag nader clausuleren.
- In artikel 1.1, in de alfabetische opsomming onder *beveiligingsmodule* «artikel 4.6 tweede of derde lid» vervangen door: artikel 4.6, eerste lid.
- In artikel 1.1, in de alfabetische opsomming onder *erkende dienstverlener* «artikel 4.16, eerste lid» vervangen door: 4.17, eerste lid.
- In artikel 1.6, eerste lid, onderdeel d, herformuleren als: de Euroklasse, als bedoeld in artikel 3.6, van de vrachtwagen
- In artikel 2.2, eerste lid, onderdeel e «en als zodanig uiterlijk herkenbaar is» schrappen.
- In artikel 3.2, zesde lid, «indien de personenauto» vervangen door: indien met betrekking tot de personenauto.
- In artikel 3.3, zesde lid, «indien de personenauto» vervangen door: indien met betrekking tot de personenauto.
- In artikel 3.4, zesde lid, «indien de bestelauto» vervangen door: indien met betrekking tot de bestelauto.
- In artikel 3.8, eerste lid, onderdeel c, «artikel 3.4, eerste lid» vervangen door: 3.4, zevende lid.
- In artikel 3.10, tweede lid, onderdeel a, «van een weggedeelte waar sprake is van» schrappen.
- In artikel 3.11, eerste lid, «Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur» vervangen door: Bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur.
- Artikel 3.12, eerste lid, herformuleren als: De vaststelling van de algemene maatregel van bestuur, of van een krachtens die maatregel vast te stellen regeling bedoeld in artikel 3.10, eerste lid, geschiedt na overleg met de besturen van de desbetreffende provincies, gemeenten, waterschappen en regionale openbare lichamen.
- Artikel 3.12, tweede lid, herformuleren als: Een weggedeelte dat bij een ander dan het Rijk in beheer is, wordt niet eerder aangewezen dan nadat overleg heeft plaatsgevonden met het bestuur van het openbaar lichaam dat het weggedeelte in beheer heeft.
- In artikel 4.3, eerste lid, in het bijschrift bij de formule tot uitdrukking brengen dat er sprake kan zijn van verschillende onderling afwijkende verschuldigde spitstarieven.
- Artikel 4.6, vijfde lid, herformuleren als: Onze Minister stelt nadere regels over de beveiligingsmodule en de netwerktoegangsmodule.
- In artikel 4.7, vierde lid, «ingevolge artikel 4.12» vervangen door: ingevolge artikel 4.11.
- In artikel 4.7, vierde lid, «rechtspersoon houder meldt» vervangen door: rechtspersoon meldt.
- Artikel 4.8, eerste lid, onderdeel c, schrappen in verband met doublure met artikel 4.7, tweede lid.
- In artikel 4.9, zesde lid, «niet voldoet aan» vervangen door: niet langer voldoet aan.
- In de aanhef van paragraaf 4.3 «communicatie-onderdeel» vervangen door netwerktoegangsmodule.
- In artikel 4.10, eerste lid, «De uitrusting» vervangen door: Het uitrusten.
- In artikel 4.10, eerste lid, «ingevolge artikel 4.12» vervangen door: ingevolge artikel 4.11.
- In artikel 4.10, derde lid, onderdeel e, «communicatie-onderdeel» vervangen door: netwerktoegangsmodule. Indien een andere module is bedoeld deze toevoegen aan de in artikel 4.6 genoemde uitrustingseisen.
- In artikel 4.11, derde lid, «communicatie-onderdeel» vervangen door: netwerktoegangsmodule. Indien een andere module is bedoeld deze toevoegen aan de in artikel 4.6 genoemde uitrustingseisen.

- In artikel 4.12, derde lid, «worden vastgesteld het voor de verlening van de erkenning geldende tarief» vervangen door: wordt het voor de verlening van de erkenning geldende tarief vastgesteld.
- Artikel 4.17, eerste of vierde lid, in verband met doublure schrappen.
- In artikel 4.18, eerste lid, «een erkenning indien» vervangen door: een erkenning, als bedoeld in artikel 4.17, eerste lid, indien.
- In artikel 4.18, derde lid, «niet voldoet» vervangen door: niet langer voldoet.
- In artikel 5.2, eerste lid, onderdeel c, de verwijzing bezien.
- Artikel 5.3, tweede lid, schrappen in verband met doublure met het derde lid. Artikel 5.3, vijfde lid, dienovereenkomstig aanpassen
- De verwijzingen naar de Algemene wet bestuursrecht in artikel 5.8, tweede lid, en 5.10, tweede lid, in overeenstemming brengen met de nummering van de vierde tranche zoals opgenomen in Kamerstukken I, 2006/07, A.
- In artikel 5.12, zevende lid, de verwijzing naar artikel 5.3, eerste of tweede lid, nader bezien.
- In artikel 5.13, zesde lid, «bedoeld in het eerste en in het tweede lid» vervangen door: bedoeld in het derde lid.
- In artikel 6.4, eerste lid, «4.8» vervangen door: 4.10 en «keuringscertificaat» vervangen door: «uitrustingscertificaat».
- Artikel 7.3, onderdeel A, schrappen.

## NADER ADVIES RAAD VAN STATE

*Bij Kabinetsmissive van 16 juli 2009, no. 09.001955, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet houdende regels voor het in rekening brengen van een gebruiksafhankelijke prijs voor het rijden met een motorrijtuig (Wet kilometerprijs), met memorie van toelichting.*

*Het voorstel heeft betrekking op nieuwe basistarieven voor de kilometerprijs. Omdat de basistarieven die zijn opgenomen in het voorstel van Wet kilometerprijs, nadat daarover door de Raad advies op 6 maart 2009, no. W09.08.0515/IV, was uitgebracht, voor de indiening ingrijpend zijn gewijzigd en deze wijziging niet het gevolg is van het advies van de Raad, is de Raad overeenkomstig Aanwijzing 277, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, over deze wijziging gehoord.*

*De Raad brengt in dit advies enkel advies uit over de gewijzigde tarieven. Andere wijzigingen worden niet in dit advies betrokken.*

### 1. Tabel artikel 3.2, tweede lid, van de Wet kilometerprijs

*De Raad merkt op, dat de tekst boven de kolommen III en IV van de in artikel 3.2, tweede lid, van de Wet kilometerprijs (WKP) opgenomen tabel kennelijk onvolledig is. Hierdoor is de berekening van het basistarief onbegrijpelijk. Teneinde een begrijpelijke berekening van het bij het motorrijtuig behorende bedrag te verkrijgen, leest de Raad voor het vervolg van dit advies de tekst boven de kolommen III en IV als volgt:*

*«bedraagt het bedrag voor een motorrijtuig het in kolom III vermelde bedrag, vermeerderd met het bedrag dat wordt berekend door het in kolom IV vermelde bedrag te vermenigvuldigen met het aantal grammen uitstoot van koolstofdioxide dat de in kolom I vermelde uitstoot te boven gaat».*

*De Raad adviseert de tekst boven de kolommen III en IV van de tabel aan te vullen.*

### 2. Essentialia kilometerprijs

*Aan het rekenmodel waarvan de uitkomsten de in het voorstel opgenomen tarieven vormen, liggen, naar uit de Algemene toelichting en de artikelsgewijze toelichting op de verschillende tarieven is af te leiden, waarschijnlijk vele invoergegevens ten grondslag. Ook voor een bestemmingsheffing geldt, dat de essentialia van het tarief in de wet moeten worden opgenomen, zodat duidelijk is welke variabelen (invoergegevens) het tarief bepalen en welke weging de onderscheiden variabelen bij de tariefbepaling hebben gekregen. Dit brengt in dit geval mee, dat het rekenmodel in de WKP dient te worden opgenomen, waarbij bij lagere wetgeving de wijze waarop de invoergegevens worden bepaald, kan worden geregeld. Deze wijze van omschrijven van het wettelijk tarief voorkomt tevens, dat bij elke wijziging van een invoergegeven de WKP moet worden gewijzigd.*

*De Raad adviseert het rekenmodel in het voorstel op te nemen en het voorstel ten aanzien van de bepaling van de invoergegevens aan te vullen.*

### 3. Lastenneutraliteit

*In het advies van 6 maart 2009 heeft de Raad ten aanzien van de lastenneutraliteit geadviseerd in de toelichting ten aanzien van de in het voorstel opgenomen basistarieven de geschatte opbrengsten per tarief (aantal motorrijtuigen x gemiddeld kilometrage x tarief) en het totaal aan te geven ter illustratie van de lastenneutrale omzetting.*

*In het voorstel is ten aanzien van de nieuw voorgestelde tarieven aan dit advies voorbijgegaan.*

*De Raad adviseert in de toelichting alsnog de lastenneutraliteit ten opzichte van de gehanteerde MRB en BPM-tarieven aan te geven.*

### 4. Brandstoftoeslag

*In artikel 3.2, vierde lid, WKP is de brandstoftoeslag opgenomen. De brandstoftoeslag dient ter compensatie van het accijnsverschil tussen benzine en diesel*

of LPG, zoals is af te leiden uit onderdeel 2.1, ad 5, en 2.2 van de Algemene toelichting. Uit dien hoofde ligt het niet voor de hand ook de brandstoftoeslag te differentiëren naar CO<sub>2</sub>-uitstoot (milieudifferentiatie); de differentiatie zou enkel op het accijnsverschil gebaseerd dienen te zijn. In de toelichting is de milieudifferentiatie niet toegelicht.

Dit dient alsnog te gebeuren en daarbij dient aan de hand van cijfermatige voorbeelden aannemelijk te worden gemaakt dat de brandstoftoeslag op redelijke wijze het accijnsverschil compenseert.

De Raad adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.

#### 5. Minimumtarief

Op grond van het voorgestelde minimumtarief dat is gebaseerd op een CO<sub>2</sub>-uitstoot van 80 gr/km, worden ook elektrische auto's en auto's op waterstof aan de heffing onderworpen, om hen te laten meebetalen voor het weggebruik. De productie van elektra en waterstof is milieubelastend. In de toelichting is geen aandacht aan deze omstandigheid gegeven. Om consequent de CO<sub>2</sub> uitstoot als grondslag toe te passen, zou ook de gemiddelde netto-uitstoot voor de productie van elektriciteit op basis van gas, ruwe olie, kolen en andere verbranding moeten worden geschat en in de kilometerprijs worden opgenomen, waarbij het gebruik van niet-fossiele energie bij elektriciteitsopwekking (zoals wind en nucleair) wordt afgetrokken, en tevens de CO<sub>2</sub> uitstoot benodigd voor het kraken van ruwe olie om benzine en diesel te maken wordt verrekend. De Raad adviseert hier in de toelichting op in te gaan en aan te geven welke weging de netto-milieubelasting van elektriciteitsopwekking in het tarief voor elektrische auto's heeft gekregen.

#### 6. CO<sub>2</sub>-uitstootforfait

Voor personenauto's en bestelauto's van particulieren waarvan de CO<sub>2</sub>-uitstoot niet blijkt uit het kentekenregister is in artikel 3.1, tweede en derde lid, WKP een niet voor tegenbewijs vatbare forfaitaire bepaling van de CO<sub>2</sub>-uitstoot opgenomen.

In de toelichting is niet gemotiveerd waarom geen tegenbewijs tegen dit forfait mogelijk is indien bijvoorbeeld uit een keuringsrapport de werkelijke CO<sub>2</sub>-uitstoot van de desbetreffende auto is af te leiden.

De Raad adviseert artikel 3.1, tweede en derde lid, WKP aan te vullen met een tegenbewijsregeling.

Tevens adviseert de Raad de in onderdeel 2.2 van de Algemene toelichting opgenomen opmerking inzake «de perverse effecten van de alternatieve bepaling van de CO<sub>2</sub>-uitstoot» toe te lichten.

#### 7. Bestelauto's

Het basistarief voor bestelauto's van particulieren verschilt van het basistarief voor bestelauto's van ondernemers (artikel 3.3, vijfde en zesde lid, WKP). Het tarief voor bestelauto's van ondernemers wordt enkel bepaald door het voertuiggewicht; voor bestelauto's van particulieren wordt deze mede bepaald door de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Evenmin gelden voor bestelauto's van ondernemers de brandstoftoeslag en de fijnstoftoeslag. Dit wordt gemotiveerd door te stellen dat voor nieuwe bestelauto's de CO<sub>2</sub>-uitstoot op dit moment niet wordt geregistreerd, alsmede dat op termijn kan worden overwogen om ook voor bestelauto's van ondernemers het tarief te baseren op de CO<sub>2</sub>-uitstoot. De Raad acht deze motivering niet overtuigend, aangezien voor bestelauto's van particulieren niet anders geldt en voor deze bestelauto's op grond van artikel 3.1, tweede en derde lid, WKP een CO<sub>2</sub>-uitstoot wordt bepaald. Niet valt in te zien waarom een overeenkomstige CO<sub>2</sub>-uitstootbepaling voor bestelauto's van ondernemers niet mogelijk is.

Hetzelfde geldt voor bestelauto's die zijn ingericht voor gehandicaptenvervoer. De Raad adviseert het basistarief van bestelauto's van ondernemers en bestelauto's die zijn ingericht voor gehandicaptenvervoer, met betrekking tot de CO<sub>2</sub>-uitstoot opnieuw te bezien.

## 8. Belastingplan 2010

*De Raad merkt op, dat in het Belastingplan 2010 maatregelen zijn opgenomen, die betrekking hebben op de MRB- en BPM-tarieven en vrijstellingen. Onder meer is er op te wijzen dat met ingang van 2013 voor bestelauto's van ondernemers een volledig op CO<sub>2</sub>-uitstoot bepaalde BPM zal gaan gelden. De Raad adviseert in de toelichting aandacht te geven aan deze maatregelen en daarbij aan te duiden of en in hoeverre deze maatregelen van betekenis zijn voor de basistarieven van de WKP.*

*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*