

Vergaderjaar 1994–1995

24 070

Goedkeuring van het op 9 februari 1994 te Brussel tot stand gekomen verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens alsmede invoering van een belasting met betrekking tot zware motorrijtuigen (Wet belasting zware motorrijtuigen)

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 28 december 1994 en het nader rapport d.d. 25 januari 1995, aangeboden aan de Koningin door de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de Minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 september 1994, no.94.007207, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot goedkeuring van het op 9 februari 1994 te Brussel tot stand gekomen verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens alsmede invoering van een belasting met betrekking tot zware motorrijtuigen (Wet belasting zware motorrijtuigen).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 15 september 1994, nr. 94.007207, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 december 1994, nr. W06.94.0562, bied ik U, mede namens de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de Minister van Verkeer en Waterstaat, hierbij aan.

1. Artikel 9, eerste lid, van het verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens alsmede invoering van een belasting met betrekking tot zware motorrijtuigen (hierna: het verdrag) bepaalt dat een certificaat wordt afgegeven als bewijs van betaling van het gebruiksrecht. In de toelichting op artikel 15 van het voorstel van wet wordt het systeem geschetst voor Nederlandse vrachtwagens. Door de belastingdienst zal om praktische redenen tegelijk met de jaarlijkse toezending van de acceptgiro aan de houders van in Nederland geregistreerde vrachtwagens een certificaat voor het nieuwe tijdvak worden toegezonden. Het certificaat is derhalve al in het bezit van de houder voordat de belasting is voldaan. De Raad van State is van mening dat bij deze wijze van verstrekken van het certificaat niet voldaan wordt aan de hiervoor genoemde bepaling van het verdrag, omdat geen sprake is van het afgeven van het certificaat als bewijs van betaling. De Raad adviseert het certificaat pas te verstrekken wanneer de belasting is voldaan. Naar het oordeel van het college dient het vereiste van aan de verstrekking voorafgaande betaling in de wet te worden vastgelegd.

1. De in artikel 9 van het verdrag neergelegde nadere regels omtrent het certificaat zijn opgesteld met het oog op een heffingswijze, zoals die in Nederland alleen voor buitenlandse motorrijtuigen zal worden gehanteerd, waarbij naar rato van het gebruik van het wegennet voor een tijdvak een certificaat wordt aangeschaft bij langs de autosnelwegen gelegen verkooppunten. Daarbij is het laten tonen van het certificaat de enige wijze waarop is vast te stellen of aan de betalingsplicht is voldaan. Met betrekking tot de constatering van de Raad dat de voor Nederlandse motorrijtuigen voorziene wijze van verstrekken van het certificaat op gespannen voet staat met artikel 9 van het verdrag, merk ik op dat met de keuze voor een houderschapssysteem voor motorrijtuigen in beginsel ook zonder een certificaat kan worden vastgesteld of de verschuldigde belasting is voldaan. Tijdens de verdragsonderhandelingen is zelfs de gedachte opgekomen om motorrijtuigen die in het land van registratie op basis van een houderschapssysteem in de heffing zijn betrokken, uit te zonderen van de certificaat-plicht. Uiteindelijk is gekozen voor een uniforme regeling waarbij alle voertuigen op de snelwegen in de verdragslanden van een certificaat voorzien dienen te zijn. De in het voorstel neergelegde regeling waarborgt dat voor de in Nederland ingeschreven motorrijtuigen de belastingheffing conform het afgegeven certificaat is verzekerd. Naar mijn oordeel brengt het verdrag niet mee dat dient te worden gekozen voor de andere opzet, zoals de Raad die aangeeft.

Die andere opzet is overigens ook om uitvoeringstechnische redenen minder gewenst. Zo zou het bedrijfsleven geconfronteerd worden met een betalingsverplichting die al ontstaat geruime tijd voordat het tijdvak van de belasting ingaat, waarbij bovendien het risico dat bij aanvang van het tijdvak niet over een certificaat kan worden beschikt zou toenemen. Voor de Belastingdienst zou het verzenden na betaling en betalingscontrole leiden tot meer administratieve handelingen en verzendingen en derhalve tot hogere uitvoeringskosten.

2. Artikel 9, tweede lid, onder 5, van het verdrag bepaalt dat het certificaat de nationaliteit van het voertuig vermeldt. In artikel 3, onder e, van het voorstel ontbreekt dat vereiste. De wet dient op dit punt aangevuld te worden.

2. Met betrekking tot artikel 3, onderdeel e, waar het certificaat is omschreven, constateert de Raad terecht dat de in het verdrag opgenomen bepaling dat het certificaat mede de nationaliteit van het voertuig vermeldt, in dit onderdeel niet is opgenomen. Artikel 3, onderdeel e, is op dit punt aangevuld.

3. In artikel 13 is de mogelijkheid opgenomen bij ministeriële regeling met betrekking tot de aangifte regels te stellen die afwijken van Hoofdstuk II van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). In de toelichting op artikel 13 wordt gesteld dat dergelijke regels in ieder geval zullen worden gesteld in verband met de aangiftemodaliteiten die samenhangen met het gebruik door buitenlandse vrachtwagens van specifieke betalingsapparaten.

De Raad meent dat afwijkingen van de formele regels van de AWR in eerste instantie dienen te worden neergelegd in de wet. Indien dit niet mogelijk is verdient regeling bij algemene maatregel van bestuur de voorkeur. Daarbij dienen de begrenzingen van de afwijkingen zo nauwkeurig mogelijk te worden aangegeven. Het college adviseert artikel 13 te heroverwegen.

3. De delegatiebepaling van het voorgestelde artikel 13 heeft als belangrijkste achtergrond om met betrekking tot de buitenlandse vrachtwagens te regelen dat met de aankoop van een certificaat tevens aangifte voor de onderhavige belasting is gedaan. De bepalingen van hoofdstuk II van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna AWR) voorzien niet in een dergelijke wijze van aangifte. De keuze om deze van de AWR afwijkende regels bij ministeriële regeling te stellen is in eerste instantie ingegeven door de wens om de aangifte-modaliteiten eenvoudig te kunnen aanpassen in geval van voortschrijdende technische ontwikkelingen op het gebied van betaal-faciliteiten. Het advies van de Raad is voor mij evenwel aanleiding geweest om artikel 13 zodanig te redigeren dat de afwijkingen van de formele regels van de AWR in de wet worden neergelegd.

4. In paragraaf 5.4 van de memorie van toelichting is aangegeven dat de vervoerder, indien hij een certificaat voor 3 assen of minder in een vrachtwagen heeft aangeschaft, een nieuwe aangifte voor een jaar moet doen indien deze vrachtwagen wordt gebruikt voor een combinatie met meer dan 3 assen. Ziet de Raad het goed dan zou bijvoorbeeld het gebruik van bedoelde vrachtwagen gedurende slechts één dag in een combinatie met meer dan 3 assen, ook indien geen gebruik wordt gemaakt van autosnelwegen tot een jaarsuppletie van f 1 100,- leiden. Dit zou schril afsteken tegen het dagtarief van f 13,20 verschuldigd door een buitenlandse vrachtwagen, en dan nog alleen indien gebruik wordt gemaakt van autosnelwegen. Naar het oordeel van de Raad is dit verschil zo groot dat overtuigend moet worden gemotiveerd waarom een stelsel waarbij de suppletie voor meer dan 3 assen over een kortere periode dan één jaar wordt berekend onmogelijk is.

4. Terecht constateert de Raad dat het heffingssysteem aldus uitwerkt dat indien met een motorrijtuig, waarvoor aangifte is gedaan voor drie assen, met vier of meer assen van de weg gebruik wordt gemaakt, een aangifte voor een tijdvak van een jaar dient te worden gedaan naar het tarief behorend bij een assenaantal van 4 of meer. Met betrekking tot de vraag naar een nadere motivering van de keuze voor een stelsel waarbij geen suppletie-aangifte voor meer dan drie assen kan worden gedaan over een kortere periode dan een jaar, merk ik het volgende op.

Het verdrag onderscheidt verschillende tarieven behorend bij tijdvakken van een jaar, een maand, een week en een dag. Ingevolge artikel 7, onderdeel g, van de richtlijn nr. 93/89/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1993 (hierna: de richtlijn) heeft een lid-staat de mogelijkheid om voor de op zijn grondgebied geregistreerde voertuigen uitsluitend jaartarieven toe te passen. Noch de richtlijn, noch het verdrag biedt de mogelijkheid om naast de genoemde tijdvakken en tarieven te werken met een stelsel waarbij binnen een tijdvak het verschil tussen het lage en het hoge tarief kan worden «bijbetaald». Hooguit zou een additioneel dag-, week- of maandcertificaat tegen het hoge tarief kunnen worden aangeschaft. Naast het feit dat daardoor in formele zin sprake zou zijn van dubbele belastingheffing (over een deel van het tijdvak) zou een dergelijke mogelijkheid afbreuk doen aan het houderschapssysteem. Op de administratieve, uitvoeringstechnische en budgettaire redenen die ten grondslag liggen aan de keuze voor een houderschapssysteem is uitvoerig ingegaan in paragraaf 5.2. van de toelichting.

Tot slot merk ik nog op dat het verdrag de mogelijkheid geeft om de heffing te baseren op de grootst mogelijke combinatie waarmee een motorrijtuig op de weg kan worden gebracht. Dit zou betekenen dat naast alle trekkers ook alle trekinrichting steeds tegen het hoge tarief worden belast. De heffing in Denemarken is gebaseerd op dit principe. Met het onderhavige wetsvoorstel waarbij het hoge tarief pas is verschuldigd vanaf het moment waarop met een vrachtwagen(combinatie) met vier of meer assen van de weg gebruik wordt gemaakt, is naar mijn mening gekozen voor een systematiek die, binnen de mogelijkheden van de richtlijn en het verdrag, zoveel als bij een systeem met jaarcertificaten mogelijk is rekening houdt met het daadwerkelijk gebruik.

5. In de toelichting op het voorgestelde artikel 10 worden de looptijden van de onderscheiden certificaten nader toegelicht. Naar het oordeel van de Raad moet hierbij tevens aandacht worden besteed aan de looptijd van een maandcertificaat dat op de laatste dag van een maand, die 28, 29 of 30 dagen telt, is geboekt.

5. Het tijdvak van een maand loopt gewoonlijk van de dag van de ene maand tot dezelfde dag van de daaropvolgende maand. Dit heeft tot gevolg dat door de wisselende lengte van kalendermaanden een maandtijdvak – anders dan een weektijdvak, dat altijd 7 dagen telt – niet steeds even lang is. Indien het tijdvak bij voorbeeld aanvangt op de 31 december dan loopt dat tijdvak tot en met 30 januari. Vangt het maandtijdvak evenwel aan op 31 januari dan loopt dit af op 28 februari, of in voorkomend geval op 29 februari. De toelichting is op dit punt verduidelijkt.

6. In de toelichting op het voorgestelde artikel 18 worden de voorwaarden voor de teruggaaf bij buitengebruikstelling van de vrachtwagen aangegeven. De bepaling laat naar het oordeel van de Raad ook de teruggaaf open, indien de buitengebruikstelling buiten Nederland plaatsvindt. In de toelichting dient nader te worden ingegaan op de voorwaarden en controlemogelijkheden bij buitengebruikstelling in een ander land dan Nederland.

6. De keuze voor het houderschapssysteem voor Nederlandse motorrijtuigen is met name ingegeven door uitvoerings- en controletechnische overwegingen. De regeling van artikel 18 op basis waarvan onder bepaalde voorwaarden geen belasting verschuldigd is, dan wel teruggaaf van belasting kan worden verkregen indien een motorrijtuig buiten gebruik wordt gesteld, is een uitzondering op het beginsel van het houderschap. Teneinde ook deze regeling op een verantwoorde wijze te kunnen controleren en uitvoeren is bepaald dat het motorrijtuig tijdens de buitengebruikstellingsperiode op een vooraf aangegeven plaats aanwezig dient te zijn. Hierbij heeft steeds een plaats binnen Nederland voor ogen gestaan, ook al sluit de redactie van het artikel de mogelijkheid van een plaats buiten Nederland niet uit. De controlemogelijkheden staan evenwel niet toe dat aan de onderhavige regeling een dergelijk bereik zou worden gegeven. Ik heb artikel 18 zodanig gewijzigd dat duidelijk is dat de faciliteit slechts werkt voor voertuigen die in Nederland buiten gebruik zijn gesteld.

7. De uitvoering van de richtlijn en het verdrag dienen inzichtelijker gemaakt te worden door middel van een transponeringstabel (vergelijk aanwijzing 344 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

7. De Raad geeft aan dat de uitvoering van de richtlijn en het verdrag inzichtelijker gemaakt dienen te worden door middel van een transponeringstabel en wijst daarbij op aanwijzing 344 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (die overigens slechts beperkt is tot implementatie van EU-regelgeving). Een dergelijke tabel is thans in de toelichting opgenomen. In de hoofdstukken 3 en 4 van de toelichting is overigens uitgebreid ingegaan op de inhoud van de richtlijn en het verdrag, alsmede op de samenhang daarvan met het wetsvoorstel. Het verdrag laat – zoals ook in de toelichting reeds is vermeld – de betrokken landen een zekere vrijheid met betrekking tot de inrichting van het heffingssysteem. Daarnaast bevat het verdrag bepalingen die zien op de relatie tussen de verdragspartijen (zoals de verrekeningsclausules en de toe- en uittredingsbepalingen) die niet zijn neergelegd in Nederlandse regelgeving. Evenmin zijn alle in de richtlijn neergelegde voorwaarden en bepalingen te herleiden naar concrete wetsartikelen. De richtlijn richt zich maar voor een beperkt deel op gebruiksrechten en geeft daarvoor algemeen geformuleerde voorwaarden en bepalingen.

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

8. De door de Raad gemaakte redactionele kanttekeningen zijn in de toelichting verwerkt.

9. Ik heb voorts van de gelegenheid gebruik gemaakt het wetsvoorstel op de volgende punten te wijzigen.

a. Op basis van artikel 7 kan degene die de feitelijke beschikking heeft over een motorrijtuig te zamen met degene op wiens naam het motorrijtuig staat ingeschreven, verzoeken om de feitelijke beschikker als houder aan te merken. Ook kan de inspecteur ambtshalve de feitelijke beschikker als houder aanmerken. Aan artikel 7 is een derde lid toegevoegd dat ertoe strekt voor deze gevallen, met ingang van de dag waarop het motorrijtuig van houder wisselt, een nieuw tijdvak te laten aanvangen. Hiermee zijn de gevolgen die zijn verbonden aan de wisseling van de houder ingevolge dit artikel in lijn gebracht met de gevolgen die in de wet zijn verbonden aan andere gevallen waarin van een houderwisseling sprake is. Ingevolge artikel 12, tweede lid, ontstaat in samenhang hiermee de verplichting tot het doen van een nieuwe aangifte ook indien het motorrijtuig van houder wisselt op basis van artikel 7, derde lid. In de toelichting op artikel 12 is op dit punt een passage toegevoegd. Tot slot zijn

het eerste lid, onderdeel a, en het tweede lid, van artikel 17 zodanig aangepast dat ook bij wisseling van de persoon van de houder op basis van artikel 7 aanspraak op teruggaaf ontstaat.

b. In artikel 11 zijn de tarieven aangepast aan de omrekeningskoers van de ecu/gulden, zoals deze is gepubliceerd in het publicatieblad van de Europese Gemeenschappen van 4 oktober 1994, PbEG nr. C277/2. Ingevolge artikel 8 van het verdrag worden de tarieven voor een bepaald kalenderjaar gebaseerd op de omrekeningskoers die geldt op de eerste werkdag in oktober van het jaar daaraan voorafgaand.

c. Op het beginsel dat de belasting dient te zijn voldaan voor de aanvang van het tijdvak is in artikel 12, vierde lid, voor enkele gevallen een uitzondering gemaakt. Het gaat om de gevallen waarin ingevolge het tweede lid van artikel 12 een nieuwe aangifte dient te worden gedaan: bij wisseling van de houder, de aanvang van het gebruik van de weg met een motorrijtuig met meer assen dan waarvoor betaald is, de beëindiging van een buitengebruikstellersperiode en bij beëindiging van een vrijstelling. Voor deze gevallen zal, teneinde terstond te kunnen beschikken over een certificaat, de mogelijkheid worden geboden om de aangifte belasting zware motorrijtuigen te doen bij een zogenoemd bpm-aangiftepunt (een douane- werkpunt voor het doen van aangifte voor de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992). Op deze plaatsen zijn echter geen betalings-faciliteiten beschikbaar. Na inlevering van de aangifte zal in bedoelde gevallen terstond een certificaat worden verstrekt en dient de belasting via een toegezonden betaalopdracht te worden voldaan.

d. In artikel 17 is een nieuw onderdeel b toegevoegd op basis waarvan ook voor motorrijtuigen waarvoor in de loop van een tijdvak een vrijstelling wordt verleend, teruggaaf van belasting kan worden verkregen. Zonder een teruggaafvoorziening zou bij aanvang van een vrijstelling het nog resterende deel van de belasting op het voertuig blijven drukken. In dit verband is tevens aan artikel 19 een nieuw tweede lid toegevoegd. Hierin is geregeld dat bij afloop van een verleende vrijstelling van belasting, een nieuw tijdvak van een jaar aanvangt. In samenhang hiermee is de aanvang van een nieuw tijdvak op de voet van deze bepaling toegevoegd aan artikel 12, tweede lid, teneinde ook voor dit geval een aangifteplicht te creëren.

e. Indien voor Nederlandse motorrijtuigen vóór de inwerkingtredingsdatum van de onderhavige wet, het gemeenschappelijke gebruiksrecht buiten Nederland reeds is betaald voor een periode waarvan een gedeelte ligt na deze datum, vangt het eerste tijdvak voor de heffing in Nederland ingevolge artikel 31 pas aan met ingang van de dag volgende op deze periode. Het kan evenwel ook voorkomen dat deze periode deel uitmaakt van een periode waarover een eventuele naheffingsaanslag wordt opgelegd. Teneinde in dat geval het over deze periode reeds buiten Nederland voldane gemeenschappelijke gebruiksrecht in mindering te kunnen brengen op het na te heffen bedrag, is in een aan artikel 31 toegevoegd tweede lid ter zake een overgangsregeling opgenomen.

f. In de toelichting, in hoofdstuk 4, is de achtergrond weergegeven met betrekking tot de verlaagde tarieven voor motorrijtuigen uit Griekenland, Ierland of Portugal.

g. Om te voorkomen dat aan de grens in een lid-staat waar het gemeenschappelijke gebruiksrecht wordt geheven een certificaat moet worden aangeschaft, zal betaling mogelijk zijn op daartoe ingerichte punten in aangrenzende lid-staten, die het gebruiksrecht niet heffen (bij voorbeeld in Frankrijk in de buurt van de grens met België en Duitsland). Tot het moment van invoering van de heffing in Nederland zullen waarschijnlijk ook hier dergelijke verkooppunten worden ingericht. Aan paragraaf 5.6. van de toelichting is op dit punt een passage toegevoegd.

Voorts is de toelichting op verschillende onderdelen geactualiseerd (onder meer met betrekking tot de stand van zaken in de overige verdragslanden) en zijn op enkele plaatsen verduidelijkingen en redactionele verbeteringen aangebracht.

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

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 28 december 1994, no. W06.94.0562, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In de toelichting onder «3. De richtlijn» de inwerkingtredingsdatum van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 actualiseren.
- In de toelichting onder «6. Budgettaire gevolgen» in de derde alinea aangeven wat wordt bedoeld met «het benodigde deel van de opbrengst».
- In de toelichting op artikel 12, zesde alinea, de term bpm-aangiftepunten verduidelijken.
- In de toelichting op artikel 12, een na laatste alinea, laatste zin, de woorden «moet worden» vervangen door: dient te zijn.