

Vergaderjaar 2000–2001

27 552

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 16 oktober 2000 en het nader rapport d.d. 11 december 2000, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 13 juli 2000, no. 00.004269, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regels voor het heffen van mobiliteitstarieven terzake van het rijden op de weg met een motorrijtuig, alsmede de instelling van de Nationale wegencompagnie en de ondersteuning van regionale mobiliteitsfondsen (Wet bereikbaarheid en mobiliteit).

Het voorstel van wet strekt ertoe regels te stellen voor het tegen betaling rijden met een motorrijtuig op de weg teneinde de bereikbaarheid van de economische en andere centra over de weg te verbeteren en de mobiliteit te stroomlijnen.

Getracht wordt deze doelstelling te bereiken door de invoering van drie mobiliteitstarieven, de bevordering van de vorming van regionale mobiliteitsfondsen en de instelling van de Nationale wegencompagnie. Deze compagnie krijgt de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) en is een voorbeeld van publiek-private samenwerking (hierna: PPS) aangezien daaraan ook medeoverheden en private instellingen zullen kunnen deelnemen. Slechts één van de drie mobiliteitstarieven, namelijk het toltarief, dat bedoeld is voor (mede)bekostiging van de versnelde en extra aanleg van wegen en tunnels, zal door de compagnie worden geheven. De twee andere mobiliteitstarieven, namelijk het spitstarief ter bestrijding van congestie en het betaalstrooktarief dat geldt op speciaal ingerichte betaalstroken, worden geheven en ingevorderd door de rijksbelastingdienst.

Op de voet van artikel 22 van de Wet op de Raad van State heeft een delegatie van de Raad van State op 23 augustus 2000 met de Minister van Verkeer en Waterstaat en met de Staatssecretaris van Financiën over het voorstel beraadslaagd.

De Raad maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel naast een aantal andere kanttekeningen in het bijzonder opmerkingen over de fiscale aspecten alsmede over de Europeesrechtelijke complicaties. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

¹ 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 de afdeling Parlementaire Documentatie.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 juli 2000, nr. 00.004269, machtigde Uwe majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 oktober 2000, nr. W09.00.0285/V, bied ik U hierbij aan.

Algemeen

1. De Raad beschouwt het voorstel als een doelbewuste en veelomvattende poging om het gebruik van het schaarse – en steeds schaarser wordende – goed van de ruimte op de weg te reguleren via het prijsmechanisme. Daarmee ondergaat het sinds lange jaren in ons land gevolgde beleid (het feitelijke weggebruik is kosteloos) een principiële verandering. Omdat empirische kennis ontbreekt, worden experimenten voorgesteld. Die experimenten zullen zich afspelen in een context met bijzondere kenmerken, welke complicerend zullen kunnen werken.

a. Het vraagstuk van het gebrek aan ruimte op de weg is grensoverschrijdend in twee opzichten:

- het treedt in geheel West-Europa op zodat verschillende Europese partnerlanden vergelijkbare maatregelen overwegen;*
- het treft zowel de «eigen» (binnenlandse) als de buitenlandse weggebruiker.*

Onderscheid naar nationaliteit als het gaat om betaling (en dus de hanteerbaarheid van het prijsmechanisme) is principiële niet wel te verdedigen maar praktisch niet eenvoudig te elimineren.

Internationaal of liever nog supranationaal beleid is nodig maar voorlopig nog geen werkelijkheid.

b. In een klein land als Nederland met een dicht net aan autosnelwegen en vele op- en afritten is het niet mogelijk de consument toe te laten via de klassieke tolpoort met slagboom en contante betaling. Een of andere vorm van elektronische signalering en betaling is een conditio sine qua non. Daarmee ziet men zich geplaatst voor de ontwikkeling van een geheel nieuw stelsel van registratie en betaling. De methode van heffing en invordering via de fiscus kan echter niet zonder meer worden overgeplant.

c. Het Hof van Justitie heeft in twee arresten van 12 september 2000 beslist dat de terbeschikkingstelling van een weg tegen vergoeding een economische activiteit is in de zin van de Zesde BTW-richtlijn. Indien deze activiteit niet door een publiekrechtelijke lichaam, maar door een particuliere marktdeelnemer wordt verricht of door een publiekrechtelijk lichaam dat onder dezelfde voorwaarden handelt als een particuliere marktdeelnemer, zal daarover BTW moeten worden geheven (zie de zaken C-359/97, Commissie vs. U.K. respectievelijk C-408/97, Commissie vs. Nederland).

1. Met deze analyse van de Raad van State kan ik instemmen.

2. In de gekozen opzet zullen ten minste twee van de drie tarieven worden geheven en ingevorderd door de rijksbelastingdienst met toepassing van het fiscale heffings- en invorderingsstelsel. De Raad ziet in deze fiscalisering een aantal belangrijke bezwaren, welke verholpen kunnen worden door het stelsel deels te defiscaliseren en een speciaal op dit stelsel toegesneden heffing en invordering in te voeren.

De bezwaren richten zich in het bijzonder tegen de navolgende aspecten:

- de onduidelijkheid van het rechtskarakter van de verschillende tarieven; in het bijzonder staat niet vast of het daarbij gaat om een belasting, een retributie of een vergoeding voor een door een particuliere onderneming verrichte dienst (private vergoeding) (punt 5);*
- het gaat bij de mobiliteitstarieven om heffingen die van rijkswege worden geheven. Deze moeten passen binnen het kader van artikel 104 van de Grondwet (GW). Dat heeft onder andere tot gevolg dat heffing bij wijze van experiment bezwaarlijk is en dat terughoudendheid met delegatie van regelgevende bevoegdheid moet worden betracht;*
- het op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) gehanteerde systeem voor de heffing van mobiliteitstarieven (heffing bij*

- wege van voldoening op aangifte) sluit niet goed aan op de beoogde feitelijke systematiek voor de mobiliteitstarieven;
- de vormgeving van het toltarief roept bijzondere spanning op. Deze wordt geheven en ingevorderd door de Nationale wegencompagnie, een zbo waaraan ook private partijen kunnen deelnemen in het kader van PPS. De opbrengst van het toltarief komt na aftrek van perceptiekosten direct ten goede aan de exploitant van de desbetreffende tolweg. Deze opzet, gericht op PPS, verdraagt zich niet met het karakter van het toltarief als een van rijkswege geheven heffing (punten 4 en 8).

3. Volgens de inleiding van de memorie van toelichting biedt het wetsvoorstel in een algemene, niet in de tijd beperkte regeling het kader voor de heffing van mobiliteitstarieven.¹ Eerst zullen het spitstarief en het betaalstrooktarief worden geheven. Voorts wordt aldaar opgemerkt dat het afwegingsmoment om met deze vormen van betaald rijden al dan niet verder te gaan, besloten ligt in de wettelijke verplichting om twee jaar na invoering van de experimenten de wet te evalueren.

Elders in de memorie van toelichting wordt het doel van de experimenten met het spitstarief en het betaalstrooktarief – die op verschillende locaties in de Randstad worden geïntroduceerd – verder geëxpliciteerd.² Het doel van experimenten ligt wat het betaalstrooktarief betreft in het vergaren van kennis over de gevolgen van de in te stellen heffing voor het gedrag van automobilisten en het effect op de overige wegen en rijstroken. De experimenten met het spitstarief hebben vooral ten doel te laten zien dat een spitstarief een effectief instrument is bij de congestiebestrijding in Nederland en tot een substantiële reductie van files leidt. Indien deze stelling juist blijkt, dan zal het betalen naar tijd en plaats verder worden uitgebreid. Blijkt de stelling echter niet juist, dan zal de verdere implementatie van het spitstarief en het betaalstrooktarief geen doorgang vinden en zullen de experimenten worden beëindigd.

a. Het experimentele karakter van het stelsel verhoudt zich slecht met een opzet waarbij wordt uitgegaan van mobiliteitstarieven welke van rijkswege worden geheven. Zoals hierna in punt 5 aan de orde zal worden gesteld, is de Raad van oordeel dat het spitstarief het karakter heeft van een rijksbelasting. Dat heeft tot gevolg dat deze belasting moet voldoen aan de eisen van artikel 104 GW, waarbij in het bijzonder het legaliteitsbeginsel van belang is. Van groot belang is in dit verband ook het gelijkheidsbeginsel, zoals dat in de belastingrechtspraak wordt toegepast.³ Het experimentele karakter van de regeling leidt ertoe dat een ruimhartig gebruik wordt gemaakt van delegatie van regelgeving en dat niet steeds gelijke gevallen gelijk worden belast. Hiervoor is, ook binnen het kader van een experimenteel gebruik van een belasting, een objectieve en redelijke rechtvaardiging nodig.

b. In zijn recente advies inzake het eindrapport van de interdepartementale werkgroep experimenteerbepalingen «Het proberen waard» heeft de Raad zich aangesloten bij de in 1997 door de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving geïntroduceerde definitie van het begrip experiment, namelijk het proefondervindelijk vaststellen of een bepaald instrument een bijdrage kan leveren aan het oplossen van een maatschappelijk probleem. Verder gaat het bij een experiment volgens die definitie om het verkrijgen van inzicht in de verwachte doeltreffendheid van een maatregel, betreft het een regeling met beperkte schaal en met een tijdelijk karakter.⁴ De Raad drong er in zijn advies op aan deze elementen uit de definitie in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) op te nemen en daar nog nadere eisen aan toe te voegen. Blijkens het onlangs verschenen nader rapport⁵ is besloten deze definitie in de toelichting op de Ar te verwerken. Alle elementen uit de gehanteerde definitie zijn in dit geval aanwezig: het proefondervindelijk vaststellen van de doeltreffende werking van een op zichzelf wenselijk geachte regeling (het toetsen van de juistheid van de stelling dat het spitstarief een effectief instrument is bij congestiebestrijding en het vergaren van kennis over de gevolgen van de invoering van het betaalstrooktarief), de beperkte schaal waarop de regeling wordt toegepast (de Randstad) en het tijdelijke karakter (evaluatie na twee jaar). Strikt genomen klopt de opmerking in het algemeen deel van de toelichting dat het geen in de tijd beperkte regeling betreft, doch de wettelijke verplichting om het voortzetten

¹ Paragraaf 1.1 van de memorie van toelichting.

² Paragraaf 2.3 (slot).

³ Zie bijvoorbeeld arrest HR 12 mei 1999, BNB 1999/271 c* betreffende het autokostenforfait.

⁴ Advies inzake het eindrapport van de interdepartementale werkgroep experimenteerbepalingen «Het proberen waard», van 23 mei 2000 (no. W03.00.0056/l; Bijvoegsel bij de Staatscourant 2000, nr. 196).

⁵ Nader rapport van 10 juli 2000, nr. 5039456/00/6.

van twee van de drie mobiliteitstarieven afhankelijk te maken van de uitkomsten van een evaluatie na twee jaar, geven die onderdelen van de regeling (vooralsnog) een tijdelijk karakter.

Op grond van het vorenstaande en met verwijzing naar de geldende aanwijzingen 10, 181 en 182 alsmede de voorgenomen aanwijzing 10a Ar vraagt de Raad zich af of het tijdelijke karakter niet in de regeling tot uitdrukking moet worden gebracht.

c. Ook enkele van de nadere eisen die de Raad aan een experiment zou willen stellen, spelen in dit verband een rol. Zo is in hoofdstuk 6 wel geregeld hoe, door wie en wanneer de resultaten geëvalueerd zullen worden, maar onvoldoende is geregeld op basis van welke criteria zal worden geconcludeerd of het experiment al dan niet is geslaagd. Het gaat dan in het bijzonder om de «interpretatie van de norm»¹ aan de hand waarvan twee jaar na invoering moet worden beoordeeld of het spitstarief wordt bijgesteld en of het verder wordt ingevoerd. Daarom adviseert de Raad, onder verwijzing naar de voorgestelde aanwijzing 10a, derde lid, Ar, ten minste een daartoe strekkende aanvulling in de memorie van toelichting op te nemen.

2 en 3, onder a. Op de conclusies en bezwaren van de Raad van State met betrekking tot het van overeenkomstige toepassing verklaren van fiscale regelgeving op de heffing en invordering van de mobiliteitstarieven, gaat de Raad van State in zijn advies onder de punten 4, 5, 7 en 8 uitgebreider in. Daarom zal in dit nader rapport op de conclusies en bezwaren ingegaan worden onder die punten.

3. De Raad van State vraagt zich op grond van enkele passages in de memorie van toelichting af of het spitstarief en het betaalstrooktarief niet als experimenten als bedoeld in aanwijzing 10 en voorgenomen aanwijzing 10a van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) moeten worden gezien en mitsdien het tijdelijke karakter daarvan niet in het wetsvoorstel tot uitdrukking moet worden gebracht. Deze vraag zou – gelet op de daarvoor geldende en voorgenomen aanwijzingen – bevestigend moeten worden beantwoord, indien het inderdaad om experimenten als bedoeld in die aanwijzingen zou gaan. Dat is naar mijn mening niet het geval; veeleer gaat het – nu met dergelijke tarieven in Nederland weinig ervaring is opgedaan – om een voorzichtige en gefaseerde invoering, waarbij in de aanvangsfase deze tarieven alleen op beperkte schaal in de Randstad zullen worden toegepast. Pas indien enige ervaring met die tarieven is opgedaan en de resultaten daarvan geëvalueerd zijn, zal verdere uitbreiding van de toepassing bezien worden voor congestiegevoelige gebieden, conform de beleidslijn, beschreven in het Nationaal Verkeers- en Vervoerplan (NVVP). Deze gefaseerde invoering wordt in de memorie van toelichting, alsmede in andere stukken en het spraakgebruik wel aangeduid als experiment of proef, hetgeen – dat wordt ook onderkend – het misverstand kan oproepen als zou hier sprake zijn van een experiment als bedoeld in de door de Raad van State aangehaalde aanwijzingen.

Het is ook tegen de achtergrond van de gefaseerde invoering van het spits- en betaalstrooktarief, dat het wenselijk wordt gevonden onderdelen van het wetsvoorstel eerder en uitgebreider te evalueren dan doorgaans het geval is bij wetsevaluatie. Om die reden zijn de artikelen 42 en 43 van het wetsvoorstel opgenomen. Aan elke wetsevaluatie is inherent dat op grond daarvan besloten kan worden tot voortzetting, wijziging of beëindiging van (het gebruik van) in een wet opgenomen maatregelen en instrumenten. In dat licht moeten de door de Raad van State in zijn advies aangehaalde passages uit de memorie van toelichting ook worden bezien. Niettemin is het opnemen van wetsevaluatiebepalingen geen reden om alsdan uit te gaan van de tijdelijkheid van die wet. Het bovenstaande laat onverlet dat het advies van de Raad van State mij wel op het spoor heeft gezet om de bedoeling van een gefaseerde invoering van onderdelen van het wetsvoorstel beter in de tekst van het wetsvoorstel tot uitdrukking te brengen. Met het oog daarop is een nieuw artikel 41 in het wetsvoorstel opgenomen, waarin is vastgelegd dat tot een half jaar nadat de evaluatieverslagen, bedoeld in de artikelen 42 en 43, van het wetsvoorstel aan zowel de Eerste als de Tweede Kamer zijn toegezonden, het spitstarief, respectievelijk het betaalstrooktarief slechts van toepassing zal zijn op wegvakken die zijn geselecteerd in het kader van de afgesloten bestuurs-

¹ Slot van de toelichting op artikel 50.

overeenkomsten met grootstedelijke regio's ter uitvoering van het Bereikbaarheidsoffensief Randstad. Mogelijk komen daar in een later stadium in de Utrechtse regio nog een beperkt aantal wegen en wegvakken bij. In het kader van de evaluatie zal ingegaan worden op de aanvankelijk verwachte en de concrete daling van de reistijd op de trajecten waar het spitstarief wordt geheven, uitgedrukt in een daling van de zogenaamde voertuigverliesuren. Daarbij zal een bandbreedte worden aangehouden. Na ontvangst van een evaluatieverslag als bedoeld in de artikelen 42 en 43 zal op basis daarvan met het parlement van gedachten worden gewisseld en eerst dan zullen verdere conclusies getrokken worden. Om de parlementaire betrokkenheid na de evaluatie van de eerste periode van twee jaar ook anderszins beter in het wetsvoorstel tot uitdrukking te brengen, zullen door de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede en Eerste Kamer periodiek overzichten worden gezonden, waarin onder meer zijn opgenomen wegvakken waar het aanwijzen van plaatsen voor betaalpoorten wordt overwogen. Dit is in een nieuw artikel 31 bepaald.

Bij een uitgebreide evaluatie als deze is er bovendien veel voor te zeggen dat voldoende wordt aangegeven op basis van welke criteria wordt geëvalueerd. Recentelijk heb ik over deze materie een brief gezonden aan de beide kamers der Staten-Generaal (Kamerstukken II, 27 165, nr. 13). Aan het advies van de Raad van State om de memorie van toelichting aan te vullen met dergelijke criteria is dan ook gehoor gegeven.

4. Gelet op de ervaringen in het verleden heeft de voorkeur voor de PPS¹ nadere toelichting. In het verleden is door de overheid herhaaldelijk gepleit voor samenwerking tussen het Rijk en private financiers, evenwel met weinig succes. Te denken valt daarbij aan de Hogesnelheidslijn en de Betuwelijn, waaraan de private sector weigert mee te betalen.

De volgende vragen behoeven een antwoord:

- *Is voldaan aan het PPS-beoordelingskader «Meer Waarde door Samen Werken» zoals dat door de Minister van Financiën in 1998 is ontwikkeld?² In de memorie van toelichting dient er duidelijkheid over te worden verschaft of de voorgestelde PPS strookt met de aanbevelingen uit dat beoordelingskader. In het bijzonder is van belang in de memorie van toelichting aan de hand van de uit dat beoordelingskader afkomstige publiek-private comparator en de publieke sector comparator³ te adstrueren dat het PPS-alternatief in dit geval aantrekkelijker is dan het uitsluitend publieke sectoralternatief respectievelijk dat concrete private biedingen opwegen tegen het publieke sectoralternatief.*
- *Volgens de memorie van toelichting⁴ kunnen ook private partijen betrokken worden bij het bestuur van de Nationale wegencompagnie. Op deze wijze ontstaat als het ware een oneigenlijke participatie-zbo.⁵ De kans is reëel dat de private partijen – niet zijnde «maatschappelijke organisaties» in de zin van aanwijzing 124c Ar – de overhand krijgen en een te grote invloed verwerven op een publieke taak. Daarbij is in het bijzonder van belang dat hier sprake is van van rijkswege opgelegde tarieven. De vraag is hoe wordt voorkomen dat de uitoefening van de publieke taak in het gedrang komt.*
- *De heffing van het toltarief is de verantwoordelijkheid van de Nationale wegencompagnie, terwijl voor de feitelijke heffing en invordering de belastingdienst zal worden ingeschakeld. Blijkens de toelichting is de mogelijkheid opengehouden dat de wegbeheerder zelf toltarief kan heffen; de feitelijke uitvoering kan daardoor ook bij anderen dan de belastingdienst terecht komen.⁶ Aangezien het wetsvoorstel voor deze inschakeling van anderen dan de belastingdienst heeft geen expliciete voorziening bevat – terwijl de toelichting wel de indruk wekt dat een dergelijke voorziening is opgenomen – is het noodzakelijk in de wet de weg van mandaat te regelen van die inschakeling door de Nationale wegencompagnie.*
- *Ten aanzien van de verhouding tussen de publieke en private participatie wordt in de toelichting opgemerkt⁷ dat voor de rijksparticipatie maatgevend is dat private partijen substantieel bijdragen (in de orde van grootte van ten minste 40%) en dat daarbij nog geen rekening is gehouden met een bijdrage van andere overheden in de PPS-arrangementen (via financiering uit de gemeentelijke kapitaaldienst). De verhouding tussen publieke en private participatie heeft in dit verband verduidelijking.*
- *Blijkens de memorie van toelichting⁸ is op dit moment nog onduidelijk welke juridische samenwerkingsvormen voor de voorgenomen PPS zullen*

¹ Paragrafen 1.1, 1.3 en 3.3.

² De Minister van Verkeer en Waterstaat verwees naar dit document in haar reactie op de door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Leers c.s. (kamerstukken II 1999/2000, 26 800 XII, nr. 11, en Handelingen II 1999/2000, 18, van 4 november 1999).

³ Zie de paragrafen 4.5 en 4.6 van het rapport Meer Waarde door Samen Werken.

⁴ Paragraaf 6.

⁵ Aanwijzing 124c Ar.

⁶ Paragrafen 1.1, 3.3 en 6.

⁷ Paragraaf 3.3.

⁸ Paragraaf 1.3, onder e.

worden gekozen. In de toelichting dient te worden uiteengezet wat de rol is van het tot het Ministerie van Financiën behorende Kenniscentrum Publiek Private Samenwerking.

4. Bij publiek-private samenwerking (PPS) staat het realiseren van meerwaarde centraal: meer of hogere doelen met hetzelfde geld, of dezelfde doelen met minder publiek geld. De gezamenlijke noemer in al deze samenwerkingsvormen is dat de overheid en de private sector optimaal gebruik maken van elkaars mogelijkheden en sterke punten. Taken en risico's worden gelegd bij de partij die hiervoor het beste toegerust is. Per project is deze verdeling en daarmee de concrete vormgeving van de publiek-private samenwerking maatwerk.

Voor de aan te leggen tolwegen en -banen in het kader van het Bereikbaarheidsoffensief Randstad kan uit een inmiddels uitgevoerd verkennend onderzoek naar de PPS-mogelijkheden afgeleid worden dat publiek-private samenwerking kansrijk is. In het vervolgtraject van het Bereikbaarheidsoffensief Randstad worden de projecten nu concreet geformuleerd en worden per kansrijk project de risico's, kosten en opbrengsten in kaart gebracht. Per project zal dan in het vervolgtraject worden bezien welke risicoverdeling tussen de partijen en welke methode van aanbesteding leidt tot het economisch meest voordelige product. In de recent afgesloten bestuurs-overeenkomst met VNO-NCW zijn over de nadere uitwerking van het vervolgtraject nadere afspraken gemaakt.

Daarnaast geldt als algemeen uitgangspunt (en dus ook bij deze projecten) dat conform de rapportages van het kabinet («Meer waarde door samenwerken», Voortgangsrapportage PPS van april 1999, Voortgangsrapportage PPS van december 1999) PPS niet ten koste mag gaan van het democratisch besluitvormingsgehalte tijdens de voorbereiding van de projecten. De te nemen stappen passen bij de op grond van (andere) regelgeving te volgen procedures die de projecten moeten doorlopen. Deze stappen worden zorgvuldig uitgewerkt om uiteindelijk een PPS-contract te gunnen en daarmee een langdurige relatie tussen publieke opdrachtgever en private opdrachtnemer aan te kunnen gaan.

Het Kenniscentrum Publiek Private Samenwerking van het Ministerie van Financiën als denktank van de overheid wat mogelijkheden van PPS betreft was van meet af aan betrokken bij het proces en blijft ook verder een adviesfunctie uitoefenen in het vervolgtraject.

Zoals hierna verder zal worden toegelicht, zijn de bepalingen inzake de Nationale wegecompagnie geschrapt. Bovendien zijn de opmerkingen van de Raad van State terzake van de publieke taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan waaraan ook private partijen deelnemen, aanleiding geweest de heffing en invordering van het toltarief voor te behouden aan openbare lichamen. Dit laat onverlet dat zich tal van mogelijkheden voordoen om private partijen – bijvoorbeeld via mandaat – hierbij intensief te betrekken. Met het oog daarop is het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast.

Fiscale aspecten

5. De omstandigheid dat in het voorstel het spitstarief, het betaalstrooktarief en het toltarief uitdrukkelijk worden benoemd als een van rijkswege geheven mobiliteitstarief terwijl het voorstel van Wet op het rekeningrijden sprak van «een belasting»¹ geeft aanleiding nader in te gaan op de kwalificatie van de heffing. Deze aanleiding wordt versterkt door de uitspraak van het Hof van Justitie van 12 september 2000, zaak C-408/97, inzake tolgelden. De mobiliteitstarieven² omvatten:

- a. het spitstarief, geheven ter bestrijding van congestie;*
- b. het betaalstrooktarief, geheven op met het oog op doorstroming ingerichte betaalstroken;*
- c. het toltarief, geheven met het oog op de (mede)bekostiging van versnelde en extra aanleg van wegen.*

Het eerstgenoemde spitstarief is te kwalificeren als een belasting. Bij deze – algemeen geldende – heffing staat gedragsbeïnvloeding voorop en is dus sprake van een vorm van instrumenteel gebruik van de belastingheffing. Het betaalstrooktarief lijkt wat zijn kenmerken betreft het meest op een

¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 816.

² Eigenlijk dient te worden gesproken van «mobiliteitsbelastingen».

retributie aangezien het in het oog springende element is dat tegenover de heffing een dienst staat. De heffing is sterk vergelijkbaar met een tolheffing. Het toltarief is een retributie of een (private) vergoeding indien deze volledig wordt doorbetaald aan een particuliere onderneming, voor een dienst die bestaat in het gebruik mogen maken van een weg.

Deze kwalificaties zijn van belang gelet op artikel 104 GW. Dit artikel bepaalt dat belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet. Andere heffingen van het Rijk worden bij de wet geregeld.

Het spitstarief wordt van rijkswege door de rijksbelastingdienst geheven en kwalificeert daardoor als rijksbelasting. Object, subject, tarief en wijze van heffing en invordering dienen mitsdien in de wet te worden opgenomen.

Anders dan in de artikelen 3, 6, derde lid, 7 en 12–14 van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit (Wbm) wordt voorgesteld zullen ook de plaatsen van de betaalpoorten, het stelsel van heffing, de vrijstellingen en het tarief volledig in de wet dienen te worden opgenomen.

De Raad merkt op dat de AWR en de Invorderingswet 1990 op het spitstarief als rijksbelasting qualitate qua van toepassing zijn. Artikel 5 Wbm dient op dit punt te worden aangepast.

Voor het betaalstrooktarief en het toltarief gelden deze stringente bepalingen niet. De Raad adviseert in het verlengde hiervan de beperking tot heffing van rijkswege te laten vervallen. Bij retributies kan bij lagere regelgeving en door lagere overheden meer worden geregeld. Nu beoogd wordt betaalstroken en tolwegen in PPS aan te leggen, kan ook worden overwogen de tarieven te defiscaliseren. In dat geval behoeft de Nationale wegencompagnie ook niet in het leven te worden geroepen. Het plaatsen en in bedrijf houden van de betaalpoorten voor het toltarief kunnen naast het doen betalen en de doorbetaling van dat tarief ook door private organisaties worden verricht.

De Raad adviseert in de Wbm enerzijds het regime voor het spitstarief en anderzijds het regime voor het betaalstrooken toltarief uitdrukkelijk van elkaar te scheiden en afzonderlijk te regelen. De Raad adviseert ten aanzien van het laatstgenoemde regime een deugdelijke keuze voor een retributie of een private vergoeding te maken.

5. Het spitstarief wordt door de Raad van State gekwalificeerd als een belasting. Artikel 104 van de Grondwet luidt: «Belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet. Andere heffingen van het Rijk worden bij de wet geregeld». Over het begrip belastingen en over de betekenis van artikel 104 Grondwet kan in de literatuur een veelheid van meningen worden aangetroffen. In elk geval is duidelijk dat zowel voor belastingen van het Rijk als voor andere heffingen van het Rijk een wettelijke grondslag is vereist. In de memorie van toelichting (Kamerstukken II 1978/79, 15 575, nrs. 1–5, blz. 3 en 4) wordt over artikel 104 opgemerkt: «Wij menen dat in de nieuwe Grondwet uit de verschillende theorieën, zoals hier kort aangeduid, geen keuze behoeft te worden gedaan. Waar het bij dit grondwetsartikel om gaat is dat voorkomen wordt dat heffingen, onder welke naam ook, door het Rijk zouden kunnen worden opgelegd zonder wettelijke grondslag. Dit doel wordt naar onze mening met het voorgestelde artikel bereikt doordat het voor belastingen en andere heffingen van het Rijk gelijkelijk een wettelijke grondslag vereist.» De (grond)wetgever heeft in het midden gelaten waar de grens ligt tussen de belastingen en de andere heffingen. Het belang van het onderscheid is gelegen in de mogelijkheden tot delegatie. De tekst van artikel 104 is tot stand gekomen dankzij een amendement-Van Rooijen c.s. op de door de regering voorgestelde tekst «Belastingen en andere heffingen van het Rijk worden bij de wet geregeld.» In de toelichting op het amendement werd opgemerkt. «Het amendement beoogt (...) met de handhaving van de term «uit kracht van een wet» uit artikel 118, lid 1, van de huidige Grondwet tot uitdrukking te brengen dat bij delegatie in de belastingwetgeving grote terughoudendheid geboden is. Toekenning van een legislatieve macht aan de regering in fiscalibus is ongewenst voor zover het betreft de elementen van het belastbaar feit, de basis van het tarief en de kring van belastingplichtigen.» (Kamerstukken II 1979/80, 15 575, nr. 10).

Wat de Raad van State onder «belastingen» verstaat, blijkt niet zonder meer uit het advies. Prof. Hofstra betoogt in zijn standaardwerk : «De omschrijving van het aldus aanvaarde belastingbegrip is niet altijd gelijklopend, terwijl op enkele onderdelen verschil van mening bleef bestaan. Niettemin kan het

gangbare belastingbegrip aldus worden omschreven: Belastingen zijn gedwongen betalingen aan de overheid als zodanig, waar geen rechtstreekse individuele contraprestatie van de overheid tegenover staat, en die krachtens algemene regelen worden geheven. De tegenkant daarvan wordt gevormd door de gebruikelijke omschrijving van het retributiebegrip, luidende: Retributies zijn betalingen die de overheid krachtens algemene regelen vordert ter zake van een concrete door haar in haar functie als zodanig individueel bewezen dienst.» Hofstra hanteert dus als onderscheidend criterium voor belastingen en retributies of er tegenover de betaling al dan niet een individuele contraprestatie staat. Onder zijn begrip «belastingen» vallen dus ook andere heffingen van het Rijk als bedoeld in artikel 104 van de Grondwet. In artikel 104 van de Grondwet heeft het begrip retributies geen plaats gekregen. De Commissie ter bestudering van het begrip «belastingen» van de Vereniging voor Belastingwetenschap geeft in zijn rapport van 1990 de volgende begripsomschrijving: «Belastingen zijn betalingen die de overheid op grond van een publiekrechtelijke regeling, uitsluitend of mede ter verwerving van inkomsten door de in die regeling aangewezen lichamen, en anders dan op grond van een privaatrechtelijke overeenkomst, dwangmatig en overeenkomstig algemene regelen vordert.» Zelfs retributies vallen naar de mening van die commissie onder de reikwijdte van het begrip «belastingen».

Van belang is om na te gaan of en in hoeverre tegenover de betaling van het spitstarief en het betaalstrooktarief een concrete tegenprestatie in de vorm van de terbeschikkingstelling van bepaalde delen van de weginfrastructuur staat. Het spitstarief is een bedrag dat de weggebruiker moet betalen voor het gebruik van de weginfrastructuur gedurende daartoe aangewezen tijdsperioden. Door het gebruik van weginfrastructuur gedurende de aangewezen tijdsperioden afzonderlijk te belasten wordt naar verwachting de vraag naar weginfrastructuur gedurende die perioden afgeremd. Het betaalstrooktarief is een betaling voor het gebruik van een baan of strook waarbij voor een parallelle baan of strook van die weg geen betaalstrooktarief wordt geheven. Het betaalstrooktarief dient een zodanige vraagremmende werking te bezitten dat de resterende gebruikers van de betaalstrook niet met congestie op die strook worden geconfronteerd. Beide mobiliteitstarieven hebben het element van het tegen betaling beschikbaar stellen van weginfrastructuur en het element van regulering in zich. Een en ander is naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State verduidelijkt in de memorie van toelichting. Daarbij staat het kabinet op het standpunt dat – zeker nu mede naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State in het wetsvoorstel ook expliciet maximumbedragen voor de regulerende mobiliteitstarieven zijn opgenomen – in het wetsvoorstel ten aanzien van het spitstarief de elementen van het heffingsplichtig feit, de basis van het tarief en de kring van heffingsplichtigen reeds voldoende bepaald voorkomen. Aan de eisen die artikel 104 van de Grondwet stelt, is derhalve naar de mening van het kabinet voldaan. De voorgestelde delegatie lijkt verder onmisbaar voor het effectief kunnen gebruiken van deze beide mobiliteitstarieven als sturingsinstrumenten. De Raad van State geeft voorts in overweging het betaalstrooktarief en het toltarief te defiscaliseren. Wat daar precies onder zou moeten worden verstaan, blijkt verder niet uit het advies, maar het zou in elk geval betekenen dat artikel 5 van het wetsvoorstel niet meer van toepassing zou zijn op het betaalstrooktarief en het toltarief. Dat is wel voorstelbaar, maar voor een effectieve handhaving en voor de rechtsbescherming van gebruikers zouden er alternatieve voorzieningen moeten worden gecreëerd. Juist de in artikel 5 genoemde wetten zorgen voor een geharmoniseerd onderdeel van het recht van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen ter zake. Ook wordt daarin de samenhang in de heffing van de drie mobiliteitstarieven tot uitdrukking gebracht. In dit verband kan nog worden opgemerkt dat bij de Westerscheldetunnel door gebruikers op private basis zal worden betaald. Ter verzekering van de nakoming van de overeenkomst tussen gebruiker en exploitant is het dan nodig dat klassieke slagbomen worden geplaatst. Dit laatste wordt – ook door de Raad van State, waar die constateert dat het in een klein land als Nederland met een dicht net van autosnelwegen met vele toe- en afritten niet mogelijk is de consument toe te laten via de klassieke tolpoort met slagboom en contante betaling, en dat een of andere vorm van elektronische signalering en betaling een *conditio sine qua non* is – als algemene regeling niet wenselijk gevonden. Al met al lijken mij aan het niet langer meer

betrekking hebben van artikel 5 op het betaalstrooktarief en het toltarief meer nadelen dan voordelen verbonden.

Wel ben ik het met de Raad van State eens dat de instelling van de Nationale wegecompagnie wellicht te veel vooruitloopt op wat op dit terrein door private organisaties en overheidsexploitanten tot ontwikkeling zou kunnen worden gebracht. De ruimte moet worden geboden voor variatie in de opzet van tolgewegprojecten, mits is gewaarborgd dat de gebruikers van tolbanen niet worden geconfronteerd met een veelheid van vereiste noodzakelijke apparatuur in het voertuig, rekeningen van diverse instanties en een veelheid van adressen en loketten voor inlichtingen en voor het adresseren van bezwaren. Voor dat gebruikersbelang was de Nationale wegecompagnie onder meer bedoeld, maar met voorschriften aan de openbare lichamen die een toltarief instellen is hierin ook te voorzien en met die voorschriften kan de heffing en invordering van het toltarief ook aan de wegbeherende openbare lichamen in plaats van de Nationale wegecompagnie worden overgelaten. Bij ontneming van de taak van de heffing en invordering, zouden de resterende taken van de Nationale wegecompagnie – zeker voor de wat kortere termijn – dermate beperkt van omvang zijn dat het niet in de rede ligt voor die resterende taken een zelfstandig bestuursorgaan als de Nationale wegecompagnie te introduceren in dit wetsvoorstel. Dientengevolge is het aanvankelijk voorgestelde hoofdstuk 3 inzake de Nationale wegecompagnie uit het wetsvoorstel verwijderd en zijn daarmee samenhangende bepalingen aangepast.

6. In paragraaf 1.3 van de toelichting wordt gesteld dat vanaf 2006 op basis van verdere concrete planuitwerking en de bijbehorende constructies met vormen van PPS, betaalstroken en tolwegen in gebruik kunnen worden genomen. De Raad merkt op, dat de zich aftekenende snelle technische ontwikkeling van in het bijzonder elektronische betaalsystemen en de omstandigheid dat de AWR nog niet aan deze betaalsystemen is aangepast, de invoering van het toltarief dat gebaseerd is op de thans bestaande «technische mogelijkheden», voorbarig maakt.

De Raad adviseert het toltarief «uit het wetsvoorstel te lichten» en eerst in te voeren na de evaluatie van het betaalstrooktarief en wel op het tijdstip dat daadwerkelijk sprake is van de voltooiing van tolwegen.

16. Volgens de memorie van toelichting¹ is het spits- en betaalstrooktarief verenigbaar met richtlijn 1999/62/EG, omdat in artikel 9, aanhef en onder c, van richtlijn 1999/62/EG aan de lidstaten uitdrukkelijk de bevoegdheid wordt gegeven om «regulerende heffingen die specifiek bedoeld zijn om tijd- en plaatsgebonden congestie van het wegennet tegen te gaan» toe te passen. Omdat met het spitstarief en met de experimenten met het betaalstrooktarief niet wordt beoogd de kosten van de aanleg, exploitatie en uitbreiding van de infrastructuur te dekken, kunnen deze, aldus de toelichting, niet worden opgevat als een «tolgeld» of «gebruiksrecht» in de zin van artikel 2 van richtlijn 1999/62/EG. Voorts wordt geconcludeerd dat van een ontoelaatbare cumulatie van heffingen voor het goederenvervoer over de weg ingevolge artikel 7 van richtlijn 1999/62/EG met de Wet belasting zware motorrijtuigen (Eurovignet) geen sprake is. De verwachting bestaat dat de Europese Commissie met het spits- en betaalstrooktarief zal instemmen, omdat destijds ook is ingestemd met het wetsvoorstel op het rekeningrijden.²

In het tweede deel van dezelfde paragraaf van de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat de in 2006 in te voeren tolheffing moet leiden tot wijziging van de Wet belasting zware motorrijtuigen, daar de gebruikersheffing op grond van die wet in verband met artikel 7 van richtlijn 1999/62/EG niet gelijktijdig met tolgelden mag worden geheven. Tevens wordt in relatie tot de tolheffing de verwachting uitgesproken dat in de nabije toekomst in Europees verband de motorrijtuigenbelasting voor het vrachtverkeer zal worden gevariabiliseerd. Daarvoor is echter herziening van richtlijn 1999/62/EG nodig. Ook deze overwegingen doen de vraag rijzen of het zinvol is nu reeds wettelijke voorzieningen voor tolheffing op te nemen; voordat het tot daadwerkelijke effectuering komt (2006) moeten er immers nog veel Europees-rechtelijke bezwaren worden geëlimineerd. De Raad adviseert aan dit aspect alsnog aandacht te schenken.

¹ Paragraaf 2.2.

² Kamerstukken II 1997/98, 25 816.

6 en 16. Het toepassen van het toltarief bij wegen die schakels vormen in het hoofdwegennet – waar het Rijk een eerste verantwoordelijkheid voor draagt – hangt mede af van de zekerheid die private partners verlangen over de rechtmatigheid van de tolheffing. Tolheffing is nu evenwel wettelijk verboden. Wil de reeds aangevangen voorbereiding van tolgewegprojecten goed kunnen verlopen, dan is een spoedige opheffing van de onrechtmatigheid van tolheffing zeer wenselijk. Initiatieven van private zijde die nu en in de komende jaren tot ontwikkeling worden gebracht, zijn zeer gediend met het op korte termijn verkrijgen van inzicht in de wettelijke randvoorwaarden voor tolheffing. De zienswijze dat het niet zinvol zou zijn nu reeds wettelijke voorzieningen te treffen voor tolheffing, omdat voor vrachtauto's diverse – deels in Europees verband spelende – ontwikkelingen in de periode tot 2006 in aantocht zijn, gaat derhalve voorbij aan de vereisten van rechtszekerheid en -duidelijkheid. Daarenboven vormt het creëren van de wettelijke mogelijkheden voor tolgewegen respectievelijk tolstroken een onderdeel van de integrale aanpak ter verbetering van de bereikbaarheidsproblematiek. Om die redenen wordt gehecht aan het onderdeel toltarief in dit wetsvoorstel.

7. De kwalificatie van het spitstarief als een rijksbelasting brengt mee dat een objectieve en redelijke grond moet worden aangevoerd voor de aanwijzing van de locaties op het hoofdwegennet, aangezien niet alle hoofdwegen waar zich een structurele congestie voordoet zullen worden aangewezen. Het gelijkheidsbeginsel vergt dat het instrumenteel gebruik van de belasting betrekking heeft op alle weggebruikers van wie het gedrag beïnvloed moet worden. Indien zich op een hoofdweg «zonder betaalpoortje» structureel congesties voordoen in even sterke mate als op een hoofdweg «met betaalpoortje» ontstaat een ongelijkheid die het spitstarief (juridisch) kwetsbaar maakt. Dit wordt niet weggenomen door het bij wege van experiment invoeren van een rijksbelasting die weggebruikers in gelijke omstandigheden niet gelijk belast, aangezien «experiment» geen toverwoord is dat beginselen doet verbleken. De Raad verwijst hier in het bijzonder naar de hiervoor in punt 3a vermelde belastingrechtspraak en adviseert op deze problematiek, in het bijzonder op de objectieve rechtvaardiging voor de ongelijkheid, diepgaand in te gaan.

7. Met betrekking tot het punt van gelijke behandeling wordt het volgende opgemerkt: ook bij een regulerende heffing, zoals het spitstarief, zullen gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld. Zowel de Grondwet als de desbetreffende internationale verdragen hebben ter zake immers een ruime werkingssfeer. Overigens wordt de mening van de Raad van State, dat alle hoofdwegen met structurele congestie aangemerkt dienen te worden als gelijke gevallen en dat ongelijkheid zou bestaan tussen hoofdwegen met en zonder betaalpoorten, niet gedeeld. Zowel wat de fysieke verschijningsvorm en capaciteit (aantal rijstroken), het verkeer (ritmotief van de weggebruikers), de mate van aanwezigheid van alternatieve vormen van vervoer betreft, als de mogelijkheid om via het onderliggend wegennet congestie te ontlopen, is sprake van grote onderlinge verschillen tussen hoofdwegen. De locaties voor de eerste fase zijn ingebed binnen het bredere pakket van op elkaar afgestemde maatregelen, zoals in het Bereikbaarheidsoffensief Randstad en de bestuursovereenkomsten zijn vastgesteld. Hierin is een verband gelegd tussen de locatie van de betaalpoorten, de capaciteit van de weg ter plaatse en de aanwezigheid van alternatieven in de directe omgeving van de betaalpoorten. Het zijn deze omstandigheden die de zakelijke gronden vormen voor de aanwijzing van de plaatsen voor betaalpoorten.

8. De AWR kent als heffingssystemen de heffing van belasting bij wege van aanslag, de heffing van belasting bij wege van voldoening of afdracht op aangifte en de heffing van belasting bij wege van uitnodiging tot betaling. Geen van deze systemen sluit aan bij de voorgenomen vorm van elektronische betaling van het spitstarief. Het stelsel van heffing bij wege van voldoening op aangifte is voor het spitstarief gewrongen en zal tot uitvoeringsproblemen leiden. Zo gelden voor administratieplichtigen onder meer administratieve en informatieverplichtingen waaraan niet voldaan zal kunnen worden, terwijl aan het niet voldoen aan deze verplichtingen bezwarende gevolgen worden verbonden. Het gekozen stelsel van heffing betekent dat de belastingplichtige gehouden is de belasting binnen een bepaalde periode na het einde van het tijdvak

overeenkomstig de aangifte te betalen. Hoewel de tekst van artikel 6, tweede lid, Wbm niet duidelijk is, lijkt de opzet van het spitstarief te zijn dat de aangifte over het tijdvak eerst is voltooid na de laatste passage in dat tijdvak. De weggebruiker zal in beginsel zelf moeten bijhouden hoeveel passages er zijn geweest en welk tarief voor elk van de passages geldt. De acceptgiro die aan hem zal worden gezonden, heeft geen wettelijke status. Indien hij deze niet heeft ontvangen of indien er fouten bij de berekening zijn gemaakt, kan hij zich niet aan de verschuldigde betaling onttrekken. Tevens kunnen – en zullen – verzuimboeten worden opgelegd.

Naar het oordeel van de Raad zijn aan de keuze voor de heffing bij wege van aanslag minder bezwaren verbonden dan aan het gekozen stelsel. Bij het stelsel van heffing bij wege van aanslag vindt het bepalen van het aantal passages en daarmee van de vaststelling van de aanslag plaats door de belastingdienst. In dit stelsel kan worden bepaald, dat geen aanslag wordt opgelegd voor de passages waarvoor elektronisch is betaald. De heffing wordt dan beperkt tot de andere passages, hetgeen een vereenvoudiging is.

De rechtsbescherming van de weggebruiker is beter verzekerd dan het geval is bij het gekozen stelsel. In de praktijk zal de vraag of bepaalde passages hebben plaatsgevonden de grond voor het bezwaar zijn. Bij een heffing bij wege van aanslag ligt de bewijslast primair bij de inspecteur, terwijl deze bewijslast tegen het «eigen» bedrag dat als belasting op aangifte is voldaan, bij de weggebruiker ligt. De hiervoor genoemde acceptgiro zal als pseudo-«aanslag» gaan fungeren, hoewel deze geen wettelijke status heeft. Voor de bewijslastverdeling is deze acceptgiro dus niet van betekenis. Evenmin is de dagtekening van de acceptgiro van betekenis voor de bezwaartermijn. Dit alles schept onzekerheden waardoor afbreuk wordt gedaan aan de in het stelsel van de AWR vastgelegde rechtsbescherming.

Zoals de Raad in het advies over het rekeningrijden heeft opgemerkt, kan de hiervoor bedoelde aanslag meeliften met de rekeningen motorrijtuigenbelasting zoals deze thans worden verzonden.¹ De Raad adviseert in de AWR een op de elektronische betaling toegesneden stelsel van heffing op te nemen, en indien dit niet mogelijk is in ieder geval het stelsel van heffing te heroverwegen.

8. Bij de keuze van een heffingsstelsel ten behoeve van de voorgestelde mobiliteitstarieven zal bij dat heffingsstelsel reeds wegens de mogelijkheid van een elektronische wijze van betalen per passage van een betaalpoort, rekening moeten worden gehouden met het eigensoortige karakter van die heffingen. Dat zou in theorie kunnen leiden tot de keuze voor een nieuw en ten opzichte van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) geheel zelfstandig heffingsbouwwerk ten behoeve van de elektronische betaling van mobiliteitstarieven. Aan de andere kant is het, onder meer met het oog op het ook door de Raad van State belichte aspect van de rechtsbescherming, wenselijk dat met de keuze van de wijze van heffing voor de mobiliteitstarieven zo veel als mogelijk aansluiting wordt gevonden bij de door de Awr onderscheiden heffingsstelsels. Aan de laatstgenoemde benadering kent het kabinet, mede gelet op het karakter van de Awr van een algemene wet, een overwegend belang toe. Dat in de context van de gekozen benadering de voor deze specifieke heffingswet noodzakelijke heffingsregels waarin de Awr niet voorziet, vervolgens niet aan de Awr worden toegevoegd, maar juist in de specifieke wet worden opgenomen, is een gebruikelijke en verdedigbare techniek van wetgeving. Bij wijze van voorbeeld valt in dit verband te wijzen op de wetgeving voor de motorrijtuigenbelasting. Vandaar dat de op de elektronische heffing toegesneden bepalingen voor de mobiliteitstarieven hun plaats hebben gekregen in dit wetsvoorstel. Indien zich elders andere toepassingsmogelijkheden voordoen, kan op deze keuze worden teruggekomen en de Awr worden aangevuld, voorzover een bredere aanpassing niet meer zou zijn aangewezen. De Raad van State adstrueert zijn opvatting dat het gekozen stelsel van heffing tot uitvoeringsproblemen zal leiden, nog met een verwijzing naar de geldende verplichtingen voor administratieplichtigen. Opgemerkt wordt daarbij dat deze verplichtingen, voorzover al van toepassing in het kader van de mobiliteitstarieven, niet verband houden met een keuze voor een specifiek heffingsstelsel. Terecht stelt de Raad van State voorts dat in het voorstel de acceptgiro niet van betekenis is voor de bezwaartermijn en de verdeling van de bewijslast. De zienswijze van de Raad van State dat deze situatie afbreuk doet aan de rechtsbescherming ingevolge de Awr, wordt

¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 816, B, punt 3.

echter niet gedeeld. Nog los van de omstandigheid dat in dezen het voorgestelde stelsel overeenkomt met dat van de motorrijtuigenbelasting, kan immers degene die het tarief heeft voldaan, een bezwaarschrift indienen bij de inspecteur. De Raad van State constateert verder dat verzuimboeten kunnen en zullen worden opgelegd. Het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst 1998 zal namelijk ook met betrekking tot de mobiliteitstarieven worden toegepast. Ingevolge de bovengenoemde resolutie zal bij afwezigheid van alle schuld aan de kant van de heffingsplichtige geen verzuimboete worden opgelegd. De vraag zou vervolgens kunnen rijzen of de gewenste aansluiting van de nieuwe tarieven bij de Awr meer in het bijzonder zou moeten worden gezocht bij de figuur van voldoening op aangifte of bij die van de aanslagbelasting. Zoals de Raad van State in zijn advies opmerkt, sluit geen van de Awr-systemen zonder meer aan bij de elektronische wijze van betalen van die tarieven. Bij de beantwoording van die vraag weegt voor ons zwaar dat – hoewel naar aard verschillend – zowel de regels als de uitvoering van de mobiliteitstarieven kenmerken gemeenschappelijk hebben met de motorrijtuigenbelasting. Waar de motorrijtuigenbelasting een aangiftebelasting is, en de rekeningen voor de mobiliteitstarieven, zoals de Raad van State in zijn advies bij dit voorstel al memoreert, zo veel mogelijk zullen meeliften met die van de motorrijtuigenbelasting, ligt althans wat het gedeelte van de mobiliteitstarieven dat op klassieke wijze zal worden betaald betreft, een keuze voor het regime van voldoening op aangifte voor de hand. Uit deze benadering vloeit vervolgens logisch voort dat de betalingen die op elektronische wijze worden gedaan, het voor de betalingen op rekening gekozen regime volgen. De aansluiting op het Awr-systeem leidt naar de mening van het kabinet nu juist tot een beperking van de uitvoeringsproblemen. De mening van de Raad van State dat aan de aldus gemaakte keuze meer bezwaren zijn verbonden dan aan de route via de aanslag, delen wij niet. De Raad van State constateert terecht dat op basis van artikel 6, tweede lid, de aangifte over het tijdvak eerst voltooid is na de laatste passage in dat tijdvak. In de toelichting op artikel 6 is dit opgenomen.

9. Ook buitenlandse weggebruikers zijn als houders van een motorrijtuig met een buitenlands kenteken onderworpen aan de mobiliteitstarieven (artikel 4 Wbm). De invordering van de tarieven van deze buitenlandse weggebruikers zal in de praktijk een illusie zijn, gelet op de veelal geringe bedragen en het feit dat verdragen ontbreken die de identificatie van de betrokken buitenlanders via het kenteken en de bijstand bij invordering van de tarieven mogelijk maken.

Zoals de Raad in het advies over het rekeningrijden reeds heeft opgemerkt, verdient het aanbeveling om de categorie niet-forensen uit binnen- en buitenland van de heffing van het spitstarief uit te zonderen door het invoeren van een heffingsvrije voet.¹ In paragraaf 3.1 van de toelichting wordt gesteld dat nog nader zal worden overwogen of voertuigen met een buitenlands kenteken in de experimentele fase in de heffing moeten worden betrokken. In de brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 18 september 2000 aan de Vice-President van de Raad van State is aangegeven dat houders van een buitenlands kenteken direct heffingsplichtig zullen zijn. Het uitgangspunt van een gelijke behandeling is daarvoor de reden.² De vergroting van de mogelijkheden om houders van een buitenlands kenteken daadwerkelijk in de heffing te betrekken zoals deze in de brief zijn geschetst, vergt echter langere adem. Onder deze omstandigheden herhaalt de Raad in ieder geval voor het experimentele tijdvak zijn bij het wetsvoorstel Wet op het rekeningrijden³ uitgebrachte advies voor invoering van een heffingsvrije voet voor zowel binnenlandse als buitenlandse voertuigen, aangezien bij het volgen van dit advies gelijkheid tussen binnen- en buitenlandse niet-forensen bestaat. Een mogelijk nadelig effect op de verkeersregulerende werking is in tijd en omvang beperkt en niet structureel van aard. De Raad wijst erop dat het maatschappelijk draagvlak voor het spitstarief zal worden onderspoeld indien feitelijk de buitenlandse weggebruikers zonder betaling van het tarief van de desbetreffende hoofdweg gebruik kunnen maken, terwijl binnenlandse weggebruikers het tarief steeds wél moeten betalen.

Indien de heffingsvrije voet blijft worden afgewezen, adviseert de Raad vooruitbetaling van het spitstarief mogelijk te maken door het plaatsen van betaalautomaten, zoals ook met betrekking tot de betaling van het eurovignet heeft plaatsgevonden. Het tarief bij vooruitbetaling zou gelijk kunnen zijn aan

¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 816, B, punt 4.

² De Raad gaat ervan uit dat deze brief (kenmerk: CDJZ/WBI/2000-1160) gelijktijdig met het advies openbaar wordt gemaakt.

³ Kamerstukken II 1997/98, 25 816, B, punt 4.

dat van de elektronische betaling. Op deze wijze wordt tevens vermeden dat een ongelijkheid in tariefstelling tussen binnenlandse en buitenlandse weggebruikers ontstaat. Het tarief bij niet-elektronische betaling is immers hoger dan alleen uit de incassokosten voortvloeit, aangezien een stimulans voor de elektronische betaling is ingebouwd.

12. Ervan uitgaande – zoals blijkt uit artikel 4, derde lid, onderdeel b – dat geheven zal worden aan de hand van buitenlandse kentekens, ontstaat een situatie dat voor buitenlandse kentekens in het algemeen het hogere tarief betaald zal worden, omdat in die gevallen de aanschaf van de voorziening voor elektronisch betalen niet interessant zal zijn. Dat heeft tot gevolg dat de buitenlandse automobilist in het algemeen een hoger tarief zal betalen dan de binnenlandse.

De Raad acht het nodig dat in de toelichting een rechtvaardiging hiervoor wordt gegeven.

13. Uitgaande van de feitelijke constatering dat het thans onmogelijk is om de tarieven te heffen ten aanzien van buitenlandse kentekens, komt voorts nog de vraag op of het vanuit Europeesrechtelijk oogpunt is toegestaan eigen onderdanen zwaarder te belasten dan onderdanen van een andere lidstaat. In het algemeen wordt ervan uitgegaan dat omgekeerde discriminatie niet valt onder de vrij-verkeerbepalingen. Relevant zou echter nog kunnen zijn het discriminatieverbod in artikel 7, vierde lid, van richtlijn 1999/62/EG¹. Die bepaling regelt dat gebruiksrechten en tolgelden worden geheven zonder directe of indirecte discriminatie op grond van nationaliteit. Hoewel deze bepaling vooral lijkt te zijn ingegeven door de onwenselijkheid van het zwaarder belasten van buitenlandse kentekens², kan niet worden uitgesloten dat ook Nederlandse onderdanen zich erop zouden kunnen beroepen ingeval zij zwaarder worden belast dan andere EU-onderdanen. Het vraagstuk kan worden verkleind door een zo groot mogelijke defiscalisering van de regeling.

9, 12 en 13. Vanuit het oogpunt van een gelijke behandeling van binnenlandse en buitenlandse kentekenhouders lijkt op het eerste gezicht een heffingsvrije voet een aantrekkelijk perspectief. Een dergelijke heffingsvrije voet zou er echter toe leiden dat van alle passanten van betaalpoorten gegevens zouden moeten worden vastgelegd en opgeslagen. Gelet op dit laatste is niet voor een heffingsvrije voet gekozen en is voor een traject gekozen dat inderdaad een wat langere adem vergt. Ik zal zo mogelijk in Europees verband, maar in elk geval met omringende landen, onderhandelen om tot afspraken te komen over het door die landen verschaffen van kentekengegevens betreffende hun onderdanen en het overigens door hen verlenen van bijstand ten behoeve van de uitvoering van de invordering door Nederland van mobiliteitstarieven. Het voorstel van de Raad van State om, indien de heffingsvrije voet wordt afgewezen, vooruitbetaling van het spitstarief mogelijk te maken door het plaatsen van betaalautomaten, zoals ook met het oog op de betaling van het Eurovignet is gedaan, zal in een enigszins gewijzigde vorm worden overgenomen. Overwogen wordt om het mogelijk te maken tijdelijk van een autobetaalbox met bijbehorende chipkaart (tegen betaling van statiegeld) gebruik te maken. Deze zullen op de toegangswegen tot en in de Randstad op diverse adressen verkrijgbaar gesteld worden. Andere daarmee vergelijkbare maatregelen zijn echter ook denkbaar. Dergelijke maatregelen voorkomen tegelijkertijd dat er een ongelijkheid in tariefstelling tussen buitenlandse en binnenlandse weggebruikers ontstaat. Immers, bij incidenteel gebruik van de autobetaalbox zal de aanschaf van de voorziening voor elektronisch betalen niet snel opwegen tegen het in het algemeen hoger te betalen tarief bij niet-elektronische betaling. Daardoor zou in het algemeen door de buitenlandse weggebruikers het hogere tarief betaald worden. Een statiegeldbox kan dit nadeel voor buitenlandse weggebruikers wegnemen. Ook binnenlandse weggebruikers zullen tegen betaling van statiegeld tijdelijk van een autobetaalbox gebruik kunnen maken. Deze maatregel voorkomt derhalve niet alleen een ongelijkheid in tariefstelling tussen buitenlandse en binnenlandse weggebruikers, maar eveneens een ongelijkheid in tariefstelling bij binnenlandse weggebruikers, omdat voor binnenlandse weggebruikers die incidenteel gebruik van betaalwegen maken, de aanschaf van een autobetaalbox ook niet zullen opwegen tegen het in het algemeen te betalen hogere tarief bij niet-elektronische betaling.

¹ Richtlijn nr.1999/62/EG van 15 juni 1999 van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoetuigen (PbEG L 187).

² Een aanleiding voor de totstandkoming van deze richtlijn waren de Duitse initiatieven voor een heffing voor vrachtverkeer die alleen van toepassing zou zijn op buitenlandse transitotransporten.

De vragen en opmerkingen van de Raad van State zijn aanleiding geweest om in de memorie van toelichting (nader) op deze punten in te gaan.

10. Voor elektronische betaling wordt een lager spitstarief onderscheidenlijk betaalstrooktarief berekend (voor het toltarief bestaat deze tariefdifferentiatie niet). De achtergrond daarvan is dat de administratieve afhandeling bij elektronische betaling minder kosten meebrengt. Voorts is een stimulans voor elektronische betaling ingebouwd. Deze tariefdifferentiatie is nadelig voor buitenlandse voertuigen en voor belastingplichtigen die slechts incidenteel van de desbetreffende wegen gebruik maken. Voorzover deze differentiatie samenhangt met de extra administratieve lasten die zijn verbonden aan de niet-elektronische betaling, kan deze daardoor wellicht worden gerechtvaardigd. Wat betreft het tariefgedeelte dat betrekking heeft op een stimulans voor elektronische betaling, acht de Raad geen rechtvaardigingsgrond aanwezig. De Raad adviseert de tariefdifferentiatie in zoverre te heroverwegen.

10. Met de Raad van State zijn wij van mening dat in een stimulans voor elektronische betaling geen rechtvaardiging voor tariefdifferentiatie moet worden gezocht. De tekst in de memorie van toelichting die het tegendeel suggereert, is daarom gewijzigd. Een en ander laat overigens onverlet dat als bijkomstig effect van het tariefverschil, een stimulans voor elektronische betaling valt te verwachten. Zowel op de korte als de wat langere termijn is het verschil in kosten naar verwachting meer dan 1 Euro per passage en dus voldoende grond ter rechtvaardiging van het voorgenomen tariefverschil. Hierbij past overigens de kanttekening dat de keuze van de weggebruiker voor de ene of de andere wijze van betalen van invloed is op de omvang van het te verwachten kostenverschil. Een nauwkeurige berekening van het verschil is daarom pas mogelijk na de invoering van de desbetreffende mobiliteitstarieven.

11. In de toelichting is geen aandacht besteed aan de valse kentekens. In het nader rapport op het advies inzake het rekeningrijden is gesteld, dat het aantal valse kentekens op basis van een ruwe meting uit 1993 op circa 50 000 wordt ingeschat.¹ Naar het oordeel van de Raad is dit aantal nog zodanig substantieel dat bij de heffing van de mobiliteitstarieven bijzondere aandacht moet worden gegeven aan de mogelijkheid van tegenbewijs door de weggebruiker indien sprake is van valse kentekens. Dit brengt mee dat van de zijde van de belastingdienst spontaan een specificatie moet worden gegeven van de passages die in de tarieven worden betrokken, alsmede dat een voor de weggebruikers toegankelijk register van geconstateerde valse kentekens moet worden bijgehouden. De Raad adviseert in de toelichting op deze problematiek in te gaan.

11. Met ingang van 1 februari 2000 is de Wet van 6 oktober 1999, houdende wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 met betrekking tot de afgifte en inname van kentekenplaten (GAIK) in werking getreden. Die wijziging strekt ertoe het valselijk gebruik van kentekenplaten terug te dringen. Voor een apart register van geconstateerde valse kentekens zien wij geen plaats. Het probleem dat de kentekenhouder de dupe wordt van een vals kenteken, zal zich niet voordoen, indien de valse kentekenhouder op elektronische wijze betaalt. In geval van niet-elektronische aangifte en voldoening zal de kentekenhouder een overzicht ontvangen aan de hand waarvan deze de op zijn kenteken geregistreerde passages kan nagaan. De kans op een vals kenteken is na volledige implementatie van het GAIK-project aanzienlijk kleiner. Mocht desondanks de kentekenhouder op zijn rekeningoverzicht een passage aantreffen die met zijn voertuig niet is uitgevoerd, dan kan hij in dat geval overeenkomstig de vrije bewijsleer het bewijs leveren dat van een vals kenteken gebruik is gemaakt, zoals dat ook het geval is, met boete's die door iemand met een vals kenteken zijn veroorzaakt. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State is in de memorie van toelichting nader op de valse-kentekenproblematiek ingegaan.

¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 816, B, punt 2.

Europeesrechtelijke complicaties

14. Zoals reeds vermeld, heeft het Hof op 12 september 2000 uitspraak gedaan over de inbreukprocedures van de Commissie tegen het Verenigd Koninkrijk respectievelijk Nederland inzake de heffing van BTW over tolgelden. De Raad adviseert op de gevolgen van die arresten voor de onderhavige problematiek in te gaan, in het bijzonder op de vraag in hoeverre in het kader van de drie mobiliteitstarieven nog sprake is van werkzaamheden of handelingen die een publiekrechtelijk lichaam als overheid verricht. Deze vraag doet zich in het bijzonder voor ten aanzien van de betaalstrook- en toltarieven ten aanzien waarvan het wetsvoorstel immers een duidelijke voorkeur voor de PPS inhoudt.

14. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Zesde BTW-richtlijn zijn diensten welke door een als zodanige handelende belastingplichtige onder bezwarende titel worden verricht, onderworpen aan de belasting over de toegevoegde waarde. Op basis van de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie is er sprake van een dienst onder bezwarende titel indien er een rechtstreeks verband bestaat tussen de verrichte dienst en de ontvangen betaling. Op basis van artikel 4, vijfde lid, van de Zesde BTW-richtlijn zijn publiekrechtelijke lichamen niet belastingplichtig voor diensten onder bezwarende titel die zij als overheid verrichten. Een publiekrechtelijk lichaam is wel belastingplichtig voor een dienst onder bezwarende titel die het als overheid verricht, indien de behandeling als niet-belastingplichtige tot concurrentievervalsing van enige betekenis leidt. De werkzaamheden die door een publiekrechtelijk lichaam als overheid worden verricht, zijn de werkzaamheden die door dat publiekrechtelijk lichaam worden verricht in het kader van het specifiek voor dat lichaam geldend juridisch regime met uitsluiting van werkzaamheden die het verricht onder dezelfde juridische voorwaarden als waaronder particuliere economische subjecten dit doen.

De mobiliteitstarieven worden altijd in rekening gebracht door publiekrechtelijke lichamen, in casu het Rijk en de wegbeherende decentrale overheden. Private (rechts)personen beschikken op basis van dit wetsvoorstel niet over mogelijkheden om de mobiliteitstarieven in te stellen en anders dan namens publiekrechtelijke lichamen van weggebruikers te vorderen. Dit laat onverlet dat omzetbelasting verschuldigd kan zijn over betalingen die voortvloeien uit een overeenkomst tussen (exploiterende) wegbeheerder en ondersteunende privaatrechtelijke rechtspersoon. Met betrekking tot de mobiliteitstarieven verrichten het Rijk en de andere overheden louter werkzaamheden als overheid. Het niet belasten van de mobiliteitstarieven leidt niet tot concurrentievervalsing van enige betekenis, aangezien thans slechts het wegschap Dordtse Kiltunnel tol heft. Er behoeft gezien het bovenstaande ter zake van de mobiliteitstarieven geen omzetbelasting in rekening te worden gebracht. De memorie van toelichting is in deze zin aangepast.

15. In de toelichting¹ wordt vermeld dat als gevolg van een bijstelling van het regeerakkoord de opbrengst van het spitstarief zal worden teruggesluisd via een verlaging van de motorrijtuigenbelasting. In het nader rapport bij het voorstel voor de Wet op het rekeningrijden² wordt vermeld dat door de Landsadvocaat werd geconstateerd dat bij een vorm van terugsluizing die alleen houders van een Nederlands kenteken ten goede zou komen, bijvoorbeeld een verlaging van de motorrijtuigenbelasting, getwijfeld kan worden aan de verenigbaarheid van de maatregel met het EG-Verdrag. In de toelichting wordt niet duidelijk gemaakt welke argumenten thans tot de conclusie leiden dat met betrekking tot de in de bijstelling van het regeerakkoord opgenomen terugsluis via de motorrijtuigenbelasting de eerder geconstateerde twijfels kunnen worden weggenomen. De Raad adviseert aan dit punt alsnog aandacht te besteden.

15. In de toelichting is aangegeven dat de opbrengsten van het spitstarief op rijkswegen langs infrastructurele weg worden teruggesluisd naar de burger, aangezien bedragen van gelijke omvang als de opbrengst ten goede komen aan de regionale mobiliteitsfondsen. Wij hebben de toelichting aangevuld met de opmerking dat een dergelijke terugsluizing geen twijfels oproept wat de verenigbaarheid van de maatregel met het EG-verdrag betreft. De maatregelen die worden gefinancierd uit de regionale fondsen, komen immers zonder

¹ Algemeen deel, paragrafen 1.4 en 1.6.

² Kamerstukken II 1997/98, 25 816, B, blz. 8, pt. 11.

onderscheid ten goede aan de gebruikers van de voorzieningen waarvoor de regionale fondsen in het leven worden geroepen. Los van deze terugsluizing is voorts een verlaging van de motorrijtuigenbelasting in het vooruitzicht gesteld die te zijner tijd een plaats zal krijgen in het totale lastenbeeld.

17. Zoals blijkt uit paragraaf 5.2.2 van de memorie van toelichting zijn over het afwikkelen van de elektronische betalingen bij het spitstarief reeds afspraken gemaakt met Interpay en Chipper. De vraag komt op of bij het maken van deze afspraken acht is geslagen op de richtlijn voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening.¹ De Raad adviseert op dit punt in de toelichting in te gaan.

17. Bij de opdracht aan Interpay en Chipper is acht geslagen op richtlijn nr. 92/50/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 juni 1992, betreffende de coördinatie van procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening (pbEG L209/1). Voor de toepassing van Chipper en Chipknip-kaarten bij het spitstarief en betaalstrooktarief wordt technologie ontwikkeld met een zogenaamde «open» elektronische beurs voor draadloze betalingen vanuit rijdende voertuigen over meerdere rijstroken met hoge snelheden. Een dergelijk systeem met volledig chartale waarde (dus geen zogenaamde «tokenkaart») en op grond daarvan stringente veiligheidseisen is wereldwijd uniek. De opdracht valt binnen de CPC-code 85 103, te weten «Research and experimental development services on engineering and technology» en is als een O&O-dienst (Bijlage 1A Europese Richtlijn voor overheidsopdrachten: Diensten) aan te merken. Aangezien voorts de opdracht erop is gericht een product of technologie te ontwikkelen, die de aanbestedende dienst niet (alleen) voor eigen nut gebruikt, maar die ook derden ten goede komt en de dienstverlening niet volledig door de aanbestedende dienst beloofd wordt, valt de opdracht onder de uitzondering van artikel 1a, sub ix, van de richtlijn. Hierdoor is het de aanbestedende dienst toegestaan de opdracht te plaatsen volgens de procedure van gunning via onderhandelingen, zonder voorafgaande bekendmaking van een aankondiging van opdracht. In de memorie van toelichting (paragraaf 5.2.2) wordt hierop ingegaan.

18. In de toelichting² wordt vermeld dat bij de ontwikkeling (van elektronische betalingssystemen) ook voldaan moet worden aan de in de Europese Unie gemaakte en te maken afspraken over elektronische communicatie tussen voertuig en walstations. Niet duidelijk wordt welke afspraken daarover reeds zijn gemaakt, waar(in) deze zijn neergelegd en welke afspraken in welk kader gemaakt zullen worden. De Raad adviseert de bedoelde onderwerpen in de toelichting te verduidelijken.

18. Overeenkomstig het advies van de Raad van State is de memorie van toelichting terzake van de elektronische communicatie tussen voertuig en walstations aangevuld.

Overige aspecten

19. In de memorie van toelichting bij het voorstel van Wet op het rekeningrijden is toegezegd dat in overleg met de Registratiekamer voorzieningen worden getroffen zoals die door de Wet persoonsregistraties worden vereist.³ Aan deze toezegging inzake de adequate bescherming van de persoonlijke levenssfeer is echter noch in het voorliggende wetsvoorstel, noch in de memorie van toelichting gevolg gegeven.

Het is noodzakelijk zowel het op elektronische wijze heffen van het mobiliteits-tarief als het voldoen van dat tarief op kenteken te toetsen aan huidige en toekomstige privacywetgeving.⁴

Bij het elektronisch betalen gaat het onder andere om de vraag of het unieke chipcardnummer noodzakelijkerwijs moet worden vastgesteld, of dat nummer aan derden wordt verstrekt en hoe het recht op inzage van de geregistreerde wordt gewaarborgd. Bij de variant «voldoening op kenteken» gaat het onder andere om de vraag welke beeldgegevens noodzakelijk zijn voor identificatie, of er voldoende voorzieningen zijn getroffen ter bevordering van juiste en volledige gegevens, of het toegestaan is buitenlandse kentekens vast te leggen en om het recht op inzage.

¹ Richtlijn nr.92/50/EG van 18 juni 1992, van de Raad van de Europese Gemeenschappen, betreffende de coördinatie van procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening (PbEG L 209/1).

² Algemeen deel, paragraaf 1.6.

³ Kamerstukken II 1997/98, 25 816, nr. 3, paragraaf 3.2.

⁴ De Wet Persoonsregistraties (WPR) en de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP).

Met betrekking tot het toltarief speelt nog in het bijzonder de omstandigheid dat het toltarief zal worden geheven en ingevorderd door de Nationale wegecompagnie, waarin ook private (commerciële) partijen vertegenwoordigd kunnen zijn. Zelfs is niet uitgesloten dat een private (commerciële) partij belast wordt met de heffing en invordering. De vraag komt op of in verband met de verschillende beoogde vormen van publiek-private samenwerking geen bijzondere eisen moeten gelden om een zorgvuldig gebruik van persoonsgegevens te waarborgen. De Raad adviseert het voorstel alsnog te toetsen op «privacy-conformiteit».

19. Bij het opstellen van het wetsvoorstel is de privacywetgeving in aanmerking genomen. Daarnaast is er met de Registratiekamer overleg gaande over de uitvoering van dit wetsvoorstel in verband met de daaraan verbonden privacy-aspecten. Ook over op te stellen uitvoeringsregels zal overleg met de Registratiekamer worden gepleegd. Gelet op de overige opmerkingen van de Raad van State over dit onderwerp is de toelichting op artikel 4 aangevuld.

20. Noch artikel 11, noch de toelichting¹ bevat een precieze aanduiding van het aantal betaalpoorten. Tevens is onduidelijk hoeveel betaalpoorten een automobilist moet passeren die woonachtig is in één van de regio's die in het BereikbaarheidsOffensief Randstad² worden onderscheiden en die werkzaam is in één van de andere regio's. Ongewenste cumulatieve effecten moeten worden voorkomen. Gelet op de discussie die momenteel gaande is met de medeoverheden adviseert de Raad hierover volledige duidelijkheid te verschaffen.³

20. De bestuursovereenkomsten die op 12 oktober 2000 zijn gesloten tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en bestuurders uit de regio's Amsterdam, Rotterdam en Den Haag, voorzien in vooralsnog een beperkt aantal betaalpoorten op het hoofdwegennet. In een nieuw artikel 41 zijn de wegvakken voor deze locaties opgenomen. Mogelijk wordt dit aantal vermeerderd met maximaal drie betaalpoorten in de Utrechtse regio. De betaalpoorten zijn zo gepositioneerd dat een automobilist die tijdens de ochtendspits vanuit een plaats in een regio stadinwaarts rijdt, ten hoogste één betaalpoort voor het spitstarief passeert. Afhankelijk van de gevolgde route, het tijdstip en de afstand kan een weggebruiker die in een heffingsperiode van de ene naar de andere regio rijdt, meer dan één heffingspunt passeren en dus meer dan één keer moeten betalen. De ratio is hierin gelegen dat indien op meer plaatsen van schaarse wegruimte gebruik wordt gemaakt gedurende de heffingsperiode, ook meerdere malen moet worden betaald. Het valt overigens te betwijfelen of een dergelijke cumulatie zich op grote schaal zal voordoen.

21. De in artikel 29 mogelijk gemaakte (sub)delegatie van regelgevende bevoegdheid voldoet niet aan het vereiste dat de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk de begrenzing van deze bevoegdheid dient aan te geven (aanwijzing 25 Ar). De Raad adviseert zulks alsnog te doen dan wel het artikel te schrappen.

21. Dit artikel is ontleend aan artikel 15 van het wetsvoorstel rekeningrijden (Kamerstukken II 1997/98, 25 816, nr. 2, blz. 5), luidende:

Artikel 15

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen ter verzekering van een juiste toepassing van de wet nadere regels worden gesteld ter aanvulling van de in deze wet geregelde onderwerpen.
2. Bij regeling van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat kunnen in overeenstemming met Onze Minister van Financiën nadere regels worden gesteld ten behoeve van de uitvoering van de in het eerste lid bedoelde algemene maatregel van bestuur.

Ook in andere wetten zijn dergelijke bepalingen aan te treffen. Zij zijn niet een uiting van een streven naar delegatie van de regelgeving, maar van het bewustzijn dat zich de noodzaak kan voordoen snel aanvullende regels tot stand te brengen. Wij achten een dergelijk vangnet ook voor de onderhavige materie gewenst.

¹ Paragraaf 4.4 en de toelichting op artikel 11.

² Kamerstukken II 1999/2000, 27 165.

³ Een dergelijke opmerking heeft de Raad ook gemaakt in punt 7 van zijn advies inzake de Wet op het rekeningrijden (kamerstukken II 1997/98, 25 816, B, blz. 6). Uit het nader rapport bleek toen – en in de desbetreffende memorie van toelichting is aangeduid – dat werd beoogd dat de automobilist bij ten hoogste twee betaalpoorten zou betalen.

22. *Het is onduidelijk waarom het taakverwaarlozingsregime van artikel 39 de minister tevens de mogelijkheid biedt om van de wet af te wijken. Deze verregaande bevoegdheid strookt niet met aanwijzing 124m Ar. De Raad adviseert de afwijkingsmogelijkheid te schrappen en het regiem te beperken tot overneming van de bevoegdheden door de minister.*

22. De aanvankelijk in artikel 39 opgenomen taakverwaarlozingsbepaling was een van de gebruikelijke taakverwaarlozingsbepalingen die in het kader van aanwijzing 124m van de Aanwijzingen voor de regelgeving werd gehanteerd. De zinsnede «voor zoveel nodig in afwijking van de wet» werd toegevoegd, omdat niet alle voor het zelfstandig bestuursorgaan in de wet opgenomen bepalingen toegesneden zijn op de situatie dat bij taakverwaarlozing een minister de nodige voorzieningen moet treffen. Inmiddels is echter hoofdstuk 3 over de Nationale wegencompagnie en dus ook artikel 39 uit het wetsvoorstel verwijderd, waardoor op dit punt niet nader behoeft te worden ingegaan.

23. *Volgens de memorie van toelichting dient het begrip «vergunning» in artikel 46 ruim te worden opgevat: het gaat om elke op aanvraag te verlenen beschikking, hoe ook genaamd, ten gevolge waarvan toestemming wordt verkregen het in artikel 3, eerste lid, bedoelde besluit (bepaling van plaats, tarief en rijrichting van een betaalpoort) te realiseren. Deze ruime uitleg behoeft echter een wettelijke basis; alleen vermelding in de toelichting is niet toereikend. In dit verband kan artikel 1, tweede lid, van de Tracéwet als voorbeeld worden genomen.*

23. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is besloten de term «vergunning» in het betreffende artikel te vervangen door besluit.

24. *Het vervallen van de normale beroepsinstantie van de Belemmeringenwet Privaatrecht – het gerechtshof – en in plaats daarvan de aanwijzing van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State behoeft een uitvoeriger toelichting dan thans wordt gegeven.*

24. In de memorie van toelichting is conform het advies van de Raad van State uitvoeriger ingegaan op het vervallen van de normale beroepsinstantie van de Belemmeringenwet Privaatrecht.

25. *Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

25. Met uitzondering van de eerste redactionele kanttekening van de Raad van State zijn alle redactionele kanttekeningen van de Raad van State verwerkt. De eerste kanttekening van de Raad van State is niet verwerkt, omdat overigens al uit het wetsvoorstel blijkt dat heffing van het toltarief pas mogelijk wordt, als er een (in werking gestelde) betaalpoort is. In de toelichting op artikel 23 is dat daarnaast ook nog eens expliciet verwoord.

26. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op enkele punten te actualiseren, een aantal redactionele verbeteringen aan te brengen, een wijziging in artikel 12 aan te brengen en enkele bepalingen met betrekking tot de Wet geluidhinder toe te voegen.

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

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
J. A. E. van der Does*

Ik moge U, mede namens de Minister van Financiën en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 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,
T. Netelenbos

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 16 oktober 2000, no. W09.00.0285/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 23, eerste lid, verduidelijken dat de «zodanige weg of baan» waarmee de aan te wijzen weg of baan die daarmee in directe verbinding staat dan wel in dezelfde verbinding voorziet, daadwerkelijk dient te zijn voorzien van een betaalpoort.
- In artikel 54, onder B, na «artikel 42, tweede lid,» toevoegen: onderdeel b,.
- In de toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1, vijfde alinea, de laatste volzin in overeenstemming brengen met artikel 4, derde lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel.
- In de toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.1, zevende alinea, de volzin waarin wordt gesteld dat de lange-termijneffecten van het spitstarief pas over een langere periode zijn vast te stellen, nader verduidelijken op welke wijze de evaluatie daarvan zal plaatsvinden.