

Vergaderjaar 2004–2005

30 082

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

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 14 juli 2005

Algemeen

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel. In het verslag zijn een aantal vragen gesteld, die in het navolgende zullen worden beantwoord. Daarbij zal ik zoveel mogelijk de in het verslag gehanteerde volgorde aanhouden. Waar mogelijk zijn vragen van dezelfde aard en inhoud gezamenlijk beantwoord.

Inleiding

De leden van de CDA-fractie vroegen of richtlijn nr. 2004/52/EG daadwerkelijk zal leiden tot een beperking van de apparatuur in de bestuurscabine van vrachtwagens.

Op dit moment zijn er reeds enkele lidstaten die gebruik maken van elektronische heffingssystemen voor het heffen van tarieven voor het gebruik van de weg. Daarnaast staat een groot aantal lidstaten op het punt elektronische heffingssystemen te installeren. Het is dan ook zeer waarschijnlijk dat met name vrachtwagenchauffeurs in de toekomst geconfronteerd worden met een groot aantal incompatibele elektronische kastjes in de bestuurderscabine. Indien echter alle lidstaten verplicht worden gebruik te maken van dezelfde (drie) compatibele technologieën kunnen deze verschillende kastjes worden vervangen door één kastje dat functioneert in alle lidstaten. Er is geen reden om, na de inwerkingtreding van richtlijn nr. 2004/52/EG, aan te nemen dat deze ontwikkeling geen doorgang zal vinden.

De leden van de CDA-fractie vroegen daarnaast hoe wordt omgegaan met nieuwe technologische ontwikkelingen.

Net als bij alle andere kaderrichtlijnen wordt richtlijn nr. 2004/52/EG naar alle waarschijnlijkheid in de loop der tijd door de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement aangepast «aan de technische vooruitgang». Wanneer dit gebeurt zal Nederland opnieuw moeten voldoen aan de gewijzigde richtlijn.

De leden van de fracties van de CDA en de VVD vroegen wat de gevolgen van de richtlijn zijn voor bestaande systemen in Nederland, met name de heffing voor het gebruik van de weg door de Westerscheldetunnel. Vanaf 1 januari 2007 mogen alleen nieuwe elektronische heffings-systemen in gebruik worden genomen die gebruik maken van technologie voor plaatsbepaling per satelliet, mobiele communicatietechnologie met gebruikmaking van de GSM-GPRS-norm of microgolfttechnologie in de frequentieband van 5,8 GHz. Deze verplichting heeft geen gevolgen voor reeds bestaande, voor 1 januari 2007, in gebruik genomen systemen in Nederland. Daarnaast worden in richtlijn nr. 2004/52/EG een aantal tolheffingssytemen genoemd waarop de richtlijn in zijn geheel niet van toepassing is. Eén van de uitgezonderde systemen zijn kleine, strikt lokale tolheffingssytemen. De heffing voor het gebruik van de weg door de Westerscheldetunnel is zonder twijfel zo'n tolheffingssytem.

Technische eisen

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe het systeem van betaalpoorten van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit zich verhoudt tot de door richtlijn nr. 2004/52/EG voorgeschreven technologieën.

De mobiliteitstarieven die op basis van de Wbm kunnen worden geheven, het expresbaantarief en het toltarief, zijn passageheffingen waarbij zogenaamde betaalpoorten een belangrijke rol spelen. Het tarief is verschuldigd zodra de betaalpoort wordt gepasseerd. Het passeren van de betaalpoort wordt gezien als het doen van aangifte. De Wbm definieert een betaalpoort als «het geheel van werken en andere voorzieningen op en aan de weg ertoe strekkende een mobiliteitstarief te heffen». Deze ruime definitie geeft aan dat er talloze manieren mogelijk zijn om dit systeem van passageheffingen met betaalpoorten op te zetten, waarbij al dan niet kan worden gekozen voor een systeem waarbij de aangifte op elektronische wijze kan worden voldaan. Dat richtlijn nr. 2004/52/EG de keuze voor de hierbij te gebruiken technologie beperkt tot satellietplaatsbepaling (GNSS), mobiele communicatie volgens de GSM-GPRS-norm of 5,8 Ghz microgolfttechnologie, heeft weinig invloed op het systeem als geheel. Er is dan ook vooralsnog geen reden om aan te nemen dat het systeem van betaalpoorten zoals de Wbm dit nu kent moeilijker toepasbaar is nu deze richtlijn in werking is getreden.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen welke voor zogeheten free-flow systemen bruikbare technologieën door richtlijn nr. 2004/52/EG worden uitgesloten.

Op basis van richtlijn nr. 2004/52/EG mogen vanaf 1 januari 2007 alleen nieuwe elektronische heffingssytemen in gebruik worden genomen die gebruik maken van satellietplaatsbepaling (GNSS= GPS en Galileo), mobiele communicatie volgens de GSM-GPRS-norm, of 5,8 Ghz microgolfttechnologie (DSRC 5,8 Gigahertz). Alle andere technologieën worden uitgesloten. De voor free-flow systemen bruikbare technologieën die hiermee door de richtlijn worden uitgesloten, zijn met name die systemen die gebruik maken van infraroodtechnologie, zoals het systeem dat wordt gebruikt voor de heffing voor het gebruik van de weg door de Westerscheldetunnel en systemen die gebruik maken van DSRC technologie op een andere frequentie dan 5,8 Gigahertz.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen daarnaast of de techniek om heffingssytemen interoperabel te laten functioneren reeds beschikbaar is, of dat deze techniek in de nabije toekomst beschikbaar wordt.

De techniek om heffingssytemen interoperabel te laten functioneren is nog niet beschikbaar. Op dit moment wordt het begrip interoperabiliteit uitgewerkt en ingevuld door het daartoe opgerichte Comité Télépéage en daaronder ressorterende werk- en expertgroepen. Op basis van de

adviezen van dit Comité zal de Commissie uiterlijk 1 juli 2006 de besluiten nemen aan de hand waarvan interoperabele apparatuur ontwikkeld kan worden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie informeerden welke gevolgen richtlijn nr. 2004/52/EG heeft voor de ontwikkeling van de digitale tachograaf en wat de actuele stand van zaken is rond de tachograaf. Met betrekking tot andere, toekomstige toepassingen naast tolheffing stelt richtlijn nr. 2004/52/EG geen voorschriften, behalve dat ingebouwde apparatuur ook geschikt kan zijn voor andere technologieën, waaronder de elektronische tachograaf. De richtlijn heeft dan ook geen gevolgen voor de ontwikkeling van de digitale tachograaf. Wat betreft de actuele stand van zaken omtrent de digitale tachograaf kan ik het volgende berichten. De Wet van 6 juli 2004 tot wijziging van de Arbeidstijdenwet en de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van het digitale controleapparaat (Stb. 347) en de daarop gebaseerde regelgeving die nodig zijn om op de juiste wijze van installeren en het juiste gebruik van de digitale tachograaf en tachograafkaarten te kunnen handhaven, treden op 20 juli 2005 in werking. In de Transportraad van 27 juni jl. hebben de lidstaten en de Europese Commissie zich voorstander getoond van een half jaar uitstel van de datum waarop het installeren van een digitale tachograaf in bepaalde voertuigen die voor het eerst in het verkeer worden gebracht, verplicht wordt. Over de definitieve datum wordt tussen de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement nog steeds onderhandeld. Het artikel met de strafbaarstelling in voornoemde regelgeving zal in afwachting van de uitkomsten van de onderhandelingen op Europees niveau nog niet in werking treden.

Europese Elektronische dienst

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom het begrip «dienst» door richtlijn nr. 2004/52/EG op een dergelijke ongebruikelijke manier wordt ingevuld.

Op basis van richtlijn nr. 2004/52/EG is het onvoldoende duidelijk wat wordt verstaan onder het begrip «dienst». De onderhandelingen in Brussel hebben op dit punt niet geleid tot een heldere richtlijn. Het is dan ook één van de belangrijkste taken van de Commissie om, in de nog op basis van de richtlijn op te stellen uitvoeringsbesluiten, invulling te geven aan de begrippen waarvan de strekking op basis van de richtlijn nog onvoldoende duidelijk is, zoals de Europese elektronische tolheffingsdienst.

De leden van de CDA-fractie vroegen daarnaast welke extra lasten zijn gemoeid met de op basis van richtlijn nr. 2004/52/EG noodzakelijk uitvoeringsregelgeving.

Richtlijn nr. 2004/52/EG doet niet meer dan het vaststellen van een kader voor die gevallen waarin tarieven voor het gebruik van de weg elektronisch worden geheven. Dit kader zal worden uitgewerkt in de uitvoeringsbesluiten die de Commissie nog moet nemen op basis van de richtlijn. De nationale keuze om een tarief voor het gebruik van de weg in te stellen en de keuze op welke wijze dit gebeurt, op elektronische wijze of andere wijze, wordt niet beïnvloed door de richtlijn. Eventuele lasten voor burgers en bedrijven ten gevolge van de invoering van een tarief voor het gebruik van de weg staan hiermee los van de richtlijn.

De leden van de fracties van de CDA en de VVD vroegen of het niet beter is te wachten met de implementatie van richtlijn nr. 2004/52/EG tot het moment dat meer duidelijkheid bestaat over de in de richtlijn genoemde eisen van technische, juridische en procedurele aard en of hiertoe bij de Commissie uitstel van de implementatiedatum kan worden bepleit.

Wachten met de implementatie van richtlijn nr. 2004/52/EG is Europees rechtelijk niet toegestaan. Het uitgangspunt van de Commissie is dat Europese regelgeving voldoende duidelijk is voor de lidstaten. De lidstaten zijn zelf betrokken geweest bij de totstandkoming van de richtlijn. De voorschriften opgenomen in de richtlijn zijn dan ook de eisen die vastgesteld zijn door de lidstaten zelf, inclusief de bepaling bevattende de implementatiedatum. Eventuele onduidelijkheid van de richtlijn doet dan ook niet af aan de implementatieplicht van de lidstaten. Het laten verstrijken van de implementatietermijn zal dan ook leiden tot een ingebrekestelling van de desbetreffende lidstaat. Formeel en theoretisch gezien is het mogelijk om bij de instellingen van de EU uitstel van de implementatietermijn van de richtlijn te bepleiten. Het is dan aan de instellingen zelf om te beslissen of uitstel verleend kan worden. Hiertoe zijn de instellingen niet verplicht. Gelet op de jurisprudentie op dit punt is honorering van een dergelijk verzoek echter hoogst uitzonderlijk en valt honorering in dit geval ook niet te verwachten.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen in hoeverre wordt bewerkstelligd dat de in richtlijn nr. 2004/52/EG gestelde technische eisen aan apparatuur daadwerkelijk leiden tot een open en eerlijke concurrentie tussen verschillende producenten.

Het wegnemen van handelsbelemmeringen is één van de primaire doelstellingen van de Europese Unie. Ook richtlijn nr. 2004/52/EG draagt bij aan het wegnemen van potentiële handelsbelemmeringen. Door vast te leggen welke technieken mogen worden gebruikt voor elektronische heffing, en dit in de nog vast te stellen besluiten van de Commissie gedetailleerd uit te werken, wordt voor alle (potentiële) producenten een gelijk speelveld gecreëerd. Het is overigens niet uit te sluiten dat binnen Europa bedrijven actief zijn die reeds ervaring hebben met de desbetreffende technieken.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen daarnaast op welke wijze de ministeriële regelingen aan de kamer kenbaar zullen worden gemaakt en welke rol de Kamer in dit proces heeft.

Om de doelstellingen van de richtlijn te bereiken wordt een «Europese elektronische tolheffingsdienst» ingevoerd op het gehele wegennet in de Gemeenschap waar tolgelden of gebruiksheffingen worden geïnd. Voor de invoering van deze dienst is een aantal besluiten van de Commissie vereist, waarin de eisen voor de definiëring en invoering van deze dienst worden neergelegd. Deze besluiten zullen door de Commissie worden vastgesteld aan de hand van een groot aantal eisen van technische, procedurele en juridische aard, die zijn opgesomd in de bijlage van de richtlijn. Deze besluiten zullen in de Nederlandse wetgeving worden geïmplementeerd door middel van ministeriële regelingen en worden gepubliceerd in de Staatscourant. Het merendeel van de inhoud van deze regelingen zal zeer technische van aard zijn en zaken behelzen als de technische specificaties van de apparatuur, specificaties voor de installatie van de apparatuur, procedures voor de verificaties van de technische prestaties van de apparatuur, etc. Met betrekking tot enkele fundamentele aspecten van de richtlijn waarover op dit moment nog onduidelijkheid bestaat en waarover de Commissie door middel van de genoemde besluiten helderheid zal verschaffen, zoals het rechtskarakter en de vormgeving van de Europese elektronische tolheffingsdienst, zal ik de kamer afzonderlijk informeren.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wanneer meer duidelijkheid zal ontstaan over het rechtskarakter van de Europese elektronische tolheffingsdienst.

Op dit moment wordt in Brussel in het Comité Telepéage, het Comité dat is ingesteld op basis van richtlijn nr. 2004/52/EG, invulling gegeven aan de Europese elektronische tolheffingsdienst. Ook Nederland is in dit Comité

vertegenwoordigd. Op basis van de adviezen van dit Comité zal de Commissie de besluiten nemen met betrekking tot de definiëring van de Europese elektronische tolheffingdienst. Volgens de richtlijn dient dit uiterlijk 1 juli 2006 gebeurd te zijn.

Consequenties voor Nederland

De leden van de fractie van de PvdA vroegen waarom richtlijn nr. 2004/52/EG niet is geïmplementeerd in de Wet bereikbaarheid en mobiliteit. Richtlijn nr. 2004/52/EG is een zogenaamde kaderrichtlijn die van toepassing is op alle situaties waarin tarieven voor het gebruik van de weg elektronisch worden geheven. Op basis van de Wbm kunnen slechts twee tarieven voor het gebruik van de weg worden geheven, namelijk het toltarief en het expresbaantarief. Indien de voorschriften uit de richtlijn zouden worden geïmplementeerd in de Wbm, zou de richtlijn dan ook niet volledig zijn geïmplementeerd. Om de richtlijn volledig te implementeren is het noodzakelijk een algemene bepaling op te nemen in de wet, die van toepassing is op alle situaties waarin tarieven voor het gebruik van de weg elektronisch worden geheven. Hiertoe had een geheel nieuwe wet kunnen worden opgesteld, maar hiervoor is tegen de achtergrond van het streven om te komen tot sobere en samenhangende wetgeving (volgens het VenW-programma Beter Geregeld) niet gekozen. Gelet op de doelstelling van de Wegenverkeerswet 1994, namelijk het verzekeren van de veiligheid op de weg, het beschermen van weggebruikers en passagiers en met name het waarborgen van de bruikbaarheid van de weg, is ervoor gekozen de richtlijn te implementeren door een hoofdstuk in te voegen in deze wet. Daarnaast is het vanuit wetssystematisch oogpunt van belang dat de apparatuur die aan boord van voertuigen geïnstalleerd moet worden in kader van elektronische tolheffing een voertuigeis betreft. De Wegenverkeerswet 1994 is in Nederland de basis voor het Voertuigreglement waarin alle voertuigeisen zijn opgenomen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen daarnaast of het niet voor de hand ligt de Wet bereikbaarheid en mobiliteit aan te passen mocht in Nederland tot beprijzing wordt overgegaan.

Op basis van de Wbm kunnen tarieven voor het gebruik van de weg worden geheven waarbij een zogenaamde betaalpoort een belangrijke rol speelt. Het betreft passageheffingen, waarbij het tarief is verschuldigd zodra de betaalpoort wordt gepasseerd. Het passeren van de betaalpoort wordt gezien als het doen van aangifte. Indien in Nederland tot een vorm van beprijzing wordt overgegaan waarbij gebruik wordt gemaakt van een systeem van betaalpoorten, waarbij het passeren van de betaalpoort wordt aangemerkt als het doen van belastingaangifte, al dan niet elektronisch, is zo nodig het aanpassen van de Wbm een logische keuze. In andere gevallen zal naar andere legislatieve oplossingen worden gezocht. In het kader van het advies van het Platform Anders betalen voor Mobiliteit en het in de Nota Mobiliteit weergegeven kabinetsstandpunt, worden diverse juridische mogelijkheden bestudeerd.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen zich af of de Wet bereikbaarheid en mobiliteit de mogelijkheid biedt een kilometerheffing te heffen. Op basis van de Wbm kunnen twee tarieven voor het gebruik van de weg worden geheven, het toltarief en het expresbaantarief. Daarnaast wordt ook de zogenaamde kilometerheffing in de Wbm genoemd. Het onderdeel over de kilometerheffing omvat slechts één artikel. Het bedoelde artikel is te zien als een soort wegbereider voor wettelijke regulering door middel waarvan een kilometerheffing daadwerkelijk mogelijk zou worden gemaakt. Het zonder meer invoeren van een kilometerheffing op basis van de huidige Wbm is niet mogelijk.

De leden van de VVD-fractie vroegen op welke wijze de onduidelijkheid omtrent de precieze invulling van de richtlijn nr. 2004/52/EG invloed heeft op de discussie over beprijzing in Nederland.

De discussie omtrent beprijzing in Nederland concentreert zich op dit moment rond het advies van het Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit. In dit advies zijn op hoofdlijnen de varianten voor het betalen voor het gebruik van de weg en de hieraan verboden voordelen en nadelen beoordeeld. Bij deze beoordeling zijn alle juridische en technische mogelijkheden meegewogen, inclusief de Europese regelgeving waaronder richtlijn nr. 2004/52/EG. Ook de beoordeling van deze richtlijn heeft plaatsgevonden op hoofdlijnen, waarbij het platform concludeert «dat de Europese regelgeving Nederland voldoende ruimte biedt om een andere manier van betalen te introduceren.»¹

Zodra de Commissie de besluiten met betrekking tot de definiëring van de Europese elektronische tolheffingdienst heeft genomen kunnen de voorstellen van het Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit in meer detail worden afgestemd met richtlijn nr. 2004/52/EG.

De leden van de VVD-fractie vroegen daarnaast of er bij de implementatie van richtlijn nr. 2004/52/EG een nationale kop op Europese regelgeving wordt gezet.

Bij de implementatie van richtlijn nr. 2004/52/EG is geen nationale kop op Europese regelgeving gezet. Het betreft één op één implementatie.

Artikelen

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of artikel 2, eerste lid, onderdeel e, van de Wegenverkeerswet 1994 bewust is geschrapt.

In het wetsvoorstel is artikel 2, eerste lid, onderdeel e, van de Wegenverkeerswet 1994 bewust komen te vervallen. In deze bepaling was een van de secundaire doelstellingen van de Wegenverkeerswet 1994 opgenomen, namelijk het waarborgen van een goede heffing en invordering van de mobiliteitstarieven bedoeld in de Wet bereikbaarheid en mobiliteit. Aangezien de richtlijn niet alleen van toepassing is op de heffing en invordering van de mobiliteitstarieven bedoeld in de Wbm, maar op het waarborgen van het op een goede manier in rekening brengen van alle tarieven voor het gebruik van de weg, is deze doelstelling verruimd tot «het waarborgen van het op juiste wijze in rekening brengen van tarieven voor het gebruik van de weg», een ruimere categorie die ook de mobiliteitstarieven, bedoeld in de Wbm omvat. Wat de Wbm betreft is met deze nieuwe formulering dus geen wijziging beoogd.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs

¹ Advies Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit, mei 2005, blz. 44.