

Vergaderjaar 2004–2005

29 535

Voorstel van wet van het lid Duyvendak tot wijziging van enkele wetten in verband met de invoering van een belasting ter regulering van het verkeer (Tolwet)

Nr. 6

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

1. Inleiding

De (auto)mobiliteit is de laatste jaren fors toegenomen. Steeds meer regio's in Nederland hebben te maken met een groeiende verkeersstroom. Zeker in stedelijke gebieden heeft deze verkeersstroom nadelige gevolgen voor leefmilieu, bereikbaarheid, luchtkwaliteit en leefbaarheid. Ondanks dat auto's gemiddeld genomen schoner zijn geworden, levert het aantal auto's en vrachtauto's problemen op, met name in gebieden met veel woningen. Bewoners worden hier blootgesteld aan te hoge concentraties fijn stof en/of NO_x. Ook is de bereikbaarheid afgenomen door een toename van de congestie. Extra investeringen van rijk en lagere overheden in het wegennet hebben, mede door de groeiende automobilititeit, onvoldoende geleid tot een betere bereikbaarheid. De verwachting is dat ook verdere investeringen in het wegennet en het openbaar vervoer als zelfstandige maatregelen niet voldoende zijn om de leefbaarheid te vergroten en de congestie te verminderen. Mede hierdoor is er een groeiende behoefte waar te nemen bij gemeente-, provincie- en waterschapsbesturen om binnen het verkeers- en vervoerbeleid gebruik te kunnen maken van een systeem van beprijzing om het wegverkeer te reguleren. Gemeentes, provincies en waterschappen hebben deze mogelijkheid nu niet. De Wet bereikbaarheid en mobiliteit biedt weliswaar de mogelijkheid om tol te heffen, deze is echter gereserveerd voor de Rijks-overheid. Bovendien geldt de mogelijkheid van tol alleen voor nieuwe infrastructuur. Ook op landelijk niveau liggen er nog geen concrete plannen voor beprijzing van het wegverkeer. In deel 1 van de Nota Mobiliteit, die september 2004 is verschenen, wordt voorgesteld ook in deze kabinetsperiode geen besluit te nemen over de invoering van beprijzing.

Het voorliggende initiatiefwetsvoorstel heeft tot doel de belemmeringen weg te nemen voor alle wegbeheerders naast het rijk, te weten provincies, waterschappen en gemeenten, om een verkeersregulerende heffing in te voeren. Hiertoe wordt middels dit wetsvoorstel voorgesteld de wetten, die de bevoegdheden van de lagere overheden regelen, te wijzigen: de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet. De bevoegdheid tot het invoeren van een verkeersregulerende heffing wordt aan deze wetten toegevoegd. Hierbij wordt aangesloten bij de huidige Gemeentewet,

Provinciewet, en Waterschapswet, waarin reeds bevoegdheden zijn neergelegd om heffingen in te voeren. De heffing krijgt het karakter van een belasting, vergelijkbaar met de mogelijkheid tot het heffen van parkeertarieven, of de provinciale opcenten van de motorrijtuigenbelasting. In de ogen van de indiener hoort het in eerste instantie een bevoegdheid van de betreffende overheid te zijn om op de in zijn beheer zijnde weg al dan niet een tarief te heffen voor het gebruik ervan.

Het wetsvoorstel schrijft dus geen beprijzing voor, regelt niet hoe en waar de beprijzing zal moeten plaatsvinden, maar geeft een bevoegdheid tot het inzetten van dit instrument voor het wegennet van de betreffende overheid.

De indiener van de wet ziet echter wel grenzen aan deze bevoegdheid. Zo kan het niet zo zijn dat een extreme heffing op een provinciale weg feitelijk een gemeente afsluit. Ook een wildgroei aan gemeentelijke en provinciale heffingssystemen is nationaal gezien ongewenst. Voor deze gevallen krijgen de minister voor Verkeer en Waterstaat of, in bepaalde gevallen, Gedeputeerde Staten de bevoegdheid om in te grijpen.

2. Doel van het wetsvoorstel

Het doel van het wetsvoorstel is de wegbeheerders, gemeenten, provincies en waterschappen, een nieuw instrument te verschaffen om het verkeer te reguleren. Het huidige arsenaal aan middelen, bijvoorbeeld de fysieke inrichting van het wegennet of het invoeren van parkeertarieven, is te beperkt. Er is geen instrument dat echt is staat is om enerzijds het wegennet geschikt te houden voor onbelemmerde en snelle afwikkeling van het verkeer en anderzijds, wanneer dat gewenst is, de verkeersstroom te beperken om congestie en/of leefbaarheidsproblemen te voorkomen.

Het instrument dat door dit wetsvoorstel wordt ingesteld, mag alleen als verkeersregulerend instrument gebruikt worden. Alleen voor dat doel mag het middel van beprijzen ingevoerd worden. Het wetsvoorstel verplicht dit te onderbouwen, door middel van een verkeerskundige verkenning waarin de gevolgen beschreven worden. Het wetsvoorstel sluit expliciet de mogelijkheid uit dat het middel van de regulerende belasting oneigenlijk wordt ingezet, bijvoorbeeld als middel om extra inkomsten te genereren. Het middel mag alleen ingezet worden als het het doel van het reguleren van het verkeer dient en ook in verhouding staat tot het behalen van dit doel.

Het wetsvoorstel biedt bewust de mogelijkheid de belasting naar tijd en plaats te variëren. Zo kan het middel ingezet worden om het verkeer over de dag te spreiden, om alternatieven zoals carpoolen, openbaar vervoer en fiets te stimuleren of om bepaalde routes te ontlasten.

Een goed voorbeeld van de mogelijkheden die dit wetsvoorstel biedt, is de heffing die de stad Londen begin dit jaar heeft ingevoerd. Sinds 1 februari 2003 is in het centrum van Londen de zogenaamde *congestion charge* van kracht. Middels deze heffing op motorvoertuigen, die de stad onder werktijd in rijden, is het gelukt de files fors te verminderen en middelen te genereren voor het investeringen in het openbaar vervoer. Er komen in Londen nu dagelijks 60 000 minder auto's de stad in. In plaats daarvan gaan velen carpoolen, met de bus, trein of de fiets, of reizen niet of op een ander moment. De automobilisten die wel blijven komen hebben 30% minder files en een veel betrouwbaardere reistijd. Ook is het aantal verstoringen door oponthoud voor bussen met 60% afgenomen. De economie wordt er in het geheel niet door beïnvloed. De stad steekt de opbrengsten in beter openbaar vervoer^{1,2}. Ook Singapore heeft al decennia lang goede ervaringen met verkeersregulerende heffingen. Al sinds de jaren zeventig is er een systeem van betalen voor rijden binnen

¹ Congestion Charging, 6 months on; Mayor of London, 23 okt. 2003.

² Congestion Charging, update on scheme impacts and operations, februari 2004.

de stadskern, sinds 1998 via elektronische tolpoorten. Mede door deze vorm van beprijzing is de binnenstad relatief autovrij. Er zijn geen files en ook in het spitsuur is de bereikbaarheid voldoende. Daarbij moet wel vermeld worden dat ook het autobezit in Singapore via belastingen en wettelijke restricties gereguleerd wordt.

3. Waar het wetsvoorstel niet over gaat

De invoering van beprijzing op basis van de mogelijkheid die dit wetsvoorstel creëert, leidt ongetwijfeld tot een nieuwe discussie over diverse vraagstukken bij de uitvoering. Te denken valt aan de technische systemen, eventuele extra kosten die de invoering van beprijzing meebrengt, waarborgen van de privacy, sociale inkomensvraagstukken, vrijstellingen voor bepaalde doelgroepen. De indiener neemt expliciet geen stelling in deze vraagstukken. Dit zijn keuzes die bewust aan het bestuur en de volksvertegenwoordiging van de betreffende overheid worden overgelaten. Het is aan deze initiatiefnemer om een systeem te ontwikkelen dat voldoet en er zorg voor te dragen dat er bestuurlijk en maatschappelijk draadvlak bestaat. Wel is het goed om op te merken dat de ontwikkelingen in de elektronische betaalsystemen zodanig is dat dit voor de invoerende overheid geen belemmering hoeft te zijn. Zoals in Londen en Singapore blijkt zijn er systemen voor handen die goed functioneren. Maar de initiatiefnemende overheid kan natuurlijk altijd teruggaan op niet elektronische betaalmogelijkheden zoals tolhuisjes.

4. Noodzaak van het wetsvoorstel

Ondanks dat de begroting van Verkeer en Waterstaat al jaren de snelst groeiende begroting van alle rijksuitgaven is, ondanks de miljarden impulsen voor met name wegen (het SWAB van Paars I; de regeerakkoord-impuls en het BOR van Paars II, de extra impuls van Balkenende I en II), wordt de drukte en congestie op het wegennet alleen maar groter. Zo ook vervuiling en lawaai. In meerdere onderzoeken en adviezen wordt dan ook geconcludeerd dat investeringen in infrastructuur alleen niet zullen zorgen voor een verbetering van de bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid. Daarvoor is een vorm van beprijzing van het wegverkeer nodig, waarbij de kosten sterk gerelateerd zijn aan het gebruik van het voertuig. Zo concludeert de Sociaal Economische Raad (SER) in 2001, dat «de mobiliteitsmarkt een instrument is om door toepassing van het prijsmechanisme te komen tot maatschappelijk gezien betere uitkomsten in termen van bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid (conform de hoofddoelstelling van het NVVP-beleid). Daardoor worden gebruikers zo direct mogelijk geconfronteerd met de maatschappelijke kosten van hun mobiliteitsgedrag»¹. De Raad voor Verkeer en Waterstaat onderschrijft deze zienswijze van de SER. Betalen voor mobiliteit, aldus de Raad, waarbij een directe relatie gelegd wordt tussen gebruik en werkelijke kosten, draagt er aan bij dat de gebruiker zowel voor zichzelf als maatschappelijk gezien tot een goede keuze komt. «Dit mechanisme, waarbij een mobiliteitstarief (mobitarief) wordt betaald, is doeltreffender en rechtvaardiger dan de huidige situatie.»² Zoals ook de Raad voor Verkeer en Waterstaat aangeeft in haar advies over mobiliteit en bereikbaarheid dat op tijden en plaatsen van schaarste de prijs van gebruik hoger mag zijn. De Raad is een voorstander van betaling, waarbij de prijs afhankelijk is van de verkeersomstandigheden.

Zowel SER als Raad voor Verkeer en Waterstaat concluderen kortom, dat het beprijzen van het gebruik van weginfrastructuur op momenten dat dat problemen oplevert (in de spits, rond de steden), bijdraagt aan het bereiken van maatschappelijke en gemeenschappelijke doelen: een betere bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid.

¹ Sociaal-Economische Raad, 2001. Advies over het Nationaal Verkeer- en vervoersplan 2001–2020.

² Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2003. Bewust mobiel, beter bereikbaar.

Als er wordt gesproken over beprijzing van het wegverkeer, lopen vaak twee zaken enigszins door elkaar heen. Enerzijds kan men onderscheiden een algemeen, landelijk systeem van beprijzing, waarbij vaste lasten van autobezit (motorrijtuigenbelasting en BPM) worden gevariabiliseerd. Dit systeem wordt dikwijls aangeduid als «kilometerheffing». De kilometerheffing kan «plat» zijn (hoogte van de heffing per kilometer is onafhankelijk van plaats, tijd etc.) of «gedifferentieerd» naar plaats, tijd en/of milieu. Naast dit landsdekkende systeem, dat geldt voor alle autogebruik in Nederland, kan een systeem van lokale beprijzing onderscheiden worden, waarbij voor het gebruik van bepaalde wegen of wegvakken extra betaald moet worden. Dit systeem van tol is al in gebruik bij bepaalde wegen en tunnels, zoals de Westerscheldetunnel. Tot nu toe zijn deze tolmaatregelen niet genomen met het oog op een verkeersregulerend effect, maar om de gemaakte investeringen terug te verdienen. Het heffen van tol is ingevolge de Wet bereikbaarheid en mobiliteit mogelijk op Rijkswegen, door het Rijk, voor nieuw aangelegde infrastructuur.

Het heffen van tol kan echter wel degelijk een verkeersregulerend effect hebben. Door de voormalige minister van Verkeer en Waterstaat is een dergelijk tolsysteem, aangeduid als Rekening Rijden, ontworpen. In feite gaat het hier om een lokale verkeersregulerende heffing voor het gebruik van bestaande infrastructuur.

Van beide vormen van beprijzing, een landelijke kilometerheffing en een lokale verkeersregulerende heffing, is aangetoond dat het een significant effect heeft op de bereikbaarheid, doorstroming en leefbaarheid. Zo heeft het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu in de doorrekening van de verkiezingsprogramma's van enkele politieke partijen de effecten van een zogenaamde «platte» kilometerheffing bepaald. Een belangrijke conclusie was dat het effect van de heffing voor een groot deel afhangt van de hoogte van de heffing. Wordt de hoogte van de heffing zo gekozen, dat de opbrengst grosso modo gelijk is aan de huidige rijksinkomsten van MRB, BPM en accijnzen, dan heeft dit een duidelijk effect op de automobilititeit: een afname van 6–11%. Dit komt overeen met een reductie van emissies van 1,4 tot 2 miljard kg CO₂ en ca. 1,8 miljoen kg NO_x per jaar. Wordt er daarenboven voor gekozen om naast de huidige, zichtbare, autokosten ook externe kosten als veiligheid en milieubelasting in de hoogte van de kilometerheffing meegenomen, dan stijgt het effect naar een afname van het autogebruik met 10–13%, wat overeenkomt met 2,3 miljoen kg CO₂ en maar liefst 5,5 miljoen kg NO_x per jaar¹. Wanneer ook nog eens gedifferentieerd wordt naar plaats en tijd zullen deze effecten op het autogebruik lokaal een stuk sterker zijn. Hiervoor zijn nog geen berekeningen gedaan. Wel is eerder gekeken naar de effecten van Rekening Rijden, een vorm van beprijzing waarbij voor het gebruik van een bepaalde Rijksweg in de spits een vast bedrag voor een vast traject betaald moest worden. Dit systeem is uiteindelijk nooit ingevoerd, wel zijn talloze onderzoeken gedaan naar de effecten ervan. Zo is berekend dat voor het traject Utrecht – Amsterdam, een traject via Rijksweg 2 van 30 kilometer, bij een heffing van circa 3 euro 50 per passage de automobilititeit op deze weg met 30% zou afnemen. Met andere woorden, de congestie zou sterk verminderen door een gebruik van de weg dat in de spits bijna 1/3 minder is dan zonder heffing. Door deze sterke vermindering van de automobilititeit zou de uitstoot van schadelijk gas lokaal sterk verminderen. Dit laatste laat zien wat de effecten kunnen zijn van een verkeersregulerende heffing op de bereikbaarheid en leefbaarheid.

Voor het bestrijden van de files en het behoud van de leefbaarheid is de invoering van een zogenaamd gedifferentieerde vorm van beprijzing in veel situaties echt een zeer effectieve oplossing. In sommige situaties blijkt het de enige oplossing om tot beperking van de files te komen. De Verkenning Haarlemmermeer – Almere toont bijvoorbeeld hoe zelfs met een maximale inzet op uitbreiding van het wegennet de congestie blijft

¹ RIVM, 2002. Verkiezingen 2002, milieu en natuur.

bestaan, door de enorme «latente vraag»: de nieuwe wegcapaciteit wordt direct opgevuld door groepen automobilisten die nu door de files gedwongen worden bijvoorbeeld extreem vroeg of laat te vertrekken of met het openbaar vervoer reizen. Deze verkenning toont tevens dat beprijzing het enige middel is dat de congestieproblemen echt kan verminderen. Verschillende regio's pleiten nu openlijk voor de mogelijkheid om zelf beprijzing in te voeren. Een voorbeeld zijn de gemeenten van de Noordvleugel in de Randstad¹.

5. Draagvlak bij betreffende overheden

In de voorbereiding van dit wetsvoorstel is door de initiatiefnemer aan de betrokken overheden gevraagd te reageren op de voorgestelde mogelijkheid om een vorm van beprijzing van het wegverkeer toe te passen. De reacties op dit wetsvoorstel waren zeer positief. Hieronder wordt aangegeven hoe de gemeentes, provincies en waterschappen, op wie het wetsvoorstel betrekking heeft, aankijken tegen het wetsvoorstel.

Gemeentes

Met name de Randstad heeft te maken met de groeiende overlast van de toegenomen automobiliteit. De vier grote steden, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, lopen aan tegen de beperkingen die de huidige maatregelen op gebied van verkeer en vervoer bieden. De steden, verenigd in de G4, reageren zeer positief op onderhavig wetsvoorstel: «De G4 zien voor de Randstad beprijzing als één van de noodzakelijke instrumenten om in de toekomst de bereikbaarheid en leefbaarheid op peil te houden.» En: «Om die reden kunnen we op termijn dan ook niet om beprijzing heen. Daarom sluit ons standpunt aan bij de strekking van het wetsvoorstel om te komen tot een wettelijk instrumentarium dat beprijzing om verkeersstromen te reguleren mogelijk maakt. Uw initiatief om dit mogelijk te maken stellen wij daarom op prijs», aldus de G4. Daarnaast menen de G4 dat beprijzing met een verkeersregulerend doel in het nationale beleid en dus ook in de nationale regelgeving mogelijk gemaakt moet worden. Daarbij tekenen de G4 aan dat beprijzing vooral een regionaal verkeersregulerend instrument dient te zijn, omdat beprijzing per weg altijd consequenties heeft voor het regionale verkeersnetwerk. De G4 geven aan dat het invoeren van een heffing door één overheid niet mag leiden tot overlast voor andere overheden (afschuiven van problemen). De initiatiefnemer merkt hierbij op dat in onderhavig wetsvoorstel hierop is geanticipeerd, middels de verplichting om een verkennende studie te verrichten naar de te verwachte effecten, ook op het weggennet van aangrenzende wegbeheerders. Tevens wordt de mogelijkheid gecreëerd dat de belastingverordening, op verzoek van een provincie, een gemeente of een waterschap, door de Minister van Verkeer en Waterstaat of Gedeputeerde Staten worden vernietigd, indien na invoering, c.q. wijziging van de verkeersregulerende belasting blijkt dat de verkeersregulerende belasting onevenredige gevolgen heeft voor wegen in beheer bij andere overheden c.q. wegbeheerders.

Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) reageert positief. De VNG ziet in het wetsvoorstel een positief middel om het verkeer beter te kunnen reguleren en daarmee de bereikbaarheid en leefbaarheid van met name stedelijke gebieden te verbeteren. Dit wetsvoorstel past ook in het pleidooi van de VNG om prijsbeleid van onderop vorm te geven, aldus de. De VNG benadrukken verder dat beprijzing van infrastructuur geen doel op zich is, maar een instrument om de bereikbaarheid en leefbaarheid te verbeteren. Dat hiermee eventueel ook middelen te genereren zijn is mooi meegenomen maar staat voor de VNG niet voorop. Wel stelt de VNG voor de middelen die gegenereerd worden te oormerken, dat wil zeggen ten goede te laten komen aan de sector verkeer en vervoer. De

¹ Zie bijvoorbeeld: Bereikbare kwaliteit: vastgestelde standpunten en acties van de Derde Noordvleugelconferentie; of: Deuitweg.nl: standpunten van overheden uit Flevoland, Noord-Holland en Utrecht.

initiatiefnemer merkt daarbij op dat het de overheid die een heffing invoert vrijstaat deze middelen te oormerken, maar dat een dergelijk besluit toekomt aan het bestuur en de volksvertegenwoordiging van diezelfde overheid.

Tenslotte wijst de VNG op de noodzaak te komen tot afstemming tussen op regionaal niveau tussen de verschillende wegbeheerders die te maken zullen krijgen met de effecten van een heffing, ingeval een overheid of meerdere overheden tot een dergelijke heffing besluiten. Hiervoor is in onderhavig wetsvoorstel opgenomen dat er alvorens overgegaan kan worden tot het vaststellen van de belastingverordening er een verkennende studie plaats moet vinden. Het ligt dan zeer voor de hand dat de initiatiefnemende overheid of overheden hiervoor regionaal afstemming zoeken. Immers, wanneer het instellen van heffing onevenredige effecten heeft op wegen van andere wegbeheerders, zullen deze gedupeerde wegbeheerders met waarschijnlijk succes een verzoek tot vernietiging van de belastingverordening kunnen doen. Het vooraf afstemmen van het voornemen tot een heffing, bijvoorbeeld in het kader van de verplichte verkeerskundige studie, ligt dan ook zeer voor de hand. Ook gelden er ingevolge de Algemene wet bestuursrecht regels voor overheden die zij in acht moeten nemen bij het voorbereiden en nemen van een besluit. Naast de koepels G4 en VNG hebben ook enkele individuele gemeentebesturen gereageerd op onderhavig wetsvoorstel. De gemeente Tilburg ziet de heffing als een aanwinst op de langere termijn, de gemeente Eindhoven geeft aan geen op- of aanmerkingen op het wetsvoorstel te hebben.

Provincies

De provincies die het meest te maken hebben met verkeersproblemen, Noord- en Zuid-Holland, Utrecht, Noord-Brabant en Gelderland, hebben een overwegend positief oordeel over het onderhavige wetsvoorstel. De provincie Zuid-Holland geeft aan dat het wetsvoorstel uitstekend past in het beleid van de provincie, zoals vastgelegd in het Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan, om te komen tot een naar plaats en tijd gedifferentieerd regulerend prijsinstrument. Het wetsvoorstel maakt het de provincie mogelijk om snel zelf aan de slag te gaan met een prijsinstrument op de eigen wegen. De provincie Zuid-Holland noemt het voorstel verder helder en eenvoudig. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) sluit zich aan bij de reactie van de provincie Zuid-Holland.

Ook de provincie Gelderland is positief. Gelderland ziet beprijzing als belangrijk instrumentarium voor de verbetering van de leefbaarheid en bereikbaarheid in het KAN-gebied (Knooppunt Arnhem-Nijmegen). De provincie signaleert dat de huidige wetgeving onvoldoende is ontwikkeld en meent dat het onderhavige wetsvoorstel een aanwinst is omdat hiermee de discussie een impuls krijgt die deze nodig heeft, aldus GS van Gelderland.

De provincie Noord-Brabant noemt het wetsvoorstel uitstekend en geeft aan dat het past in de decentraliseringsgedachte: centraal wat moet, decentraal wat kan. Noord-Brabant merkt op dat het wetsvoorstel extra mogelijkheden en een nieuw instrument geeft aan regionale overheden om een regionaal mobiliteitsbeleid te voeren. Met het instrument kan bijvoorbeeld sturing gegeven worden aan de Modal Split (verschuiving in vervoersmodaliteit), routekeuze en tijdstip van verplaatsing, aldus de provincie Noord-Brabant. De provincie merkt tenslotte op dat gedifferentieerde beprijzing een instrument is waarvan deskundigen het er al lang over eens zijn dat het een zeer effectief instrument kan zijn en dat te lang heeft ontbroken in de «gereedchapskist» om een effectief beleid te voeren.

Waterschappen

De Unie van Waterschappen geeft aan dat de wegbeherende waterschappen in het verleden initiatieven tot beprijzen altijd hebben ondersteund. Zij meent dat het een goed instrument vormt voor regionale bereikbaarheid en verkeersveiligheid, zeker als variatie naar tijd en plaats mogelijk is. De Unie zegt blij te zijn met het initiatief tot dit wetsvoorstel.

6. Relatie tot vigerende regelgeving

Dit wetsvoorstel geeft de genoemde overheden een middel om het verkeer te reguleren. Alleen met dat doel mag het instrument ingevoerd worden. Op dit moment bestaat dit middel niet. De wet Bereikbaarheid en Mobiliteit biedt wel de mogelijkheid aan deze overheden om tol te heffen, dit is echter beperkt tot nieuwe wegen, na goedkeuring van het rijk. De opbrengsten zijn bij deze heffing het primaire doel, niet het oplossen van de verkeersdruk.

Op dit moment zijn er vanuit de regering geen concrete plannen om in deze regeringstermijn met wetgeving te komen om dit instrumentarium te ontwikkelen. Op dit moment valt nog niet te overzien of een volgend kabinet op termijn wel vergelijkbare voorstellen zal indienen. Met enige regelmaat zijn er door de opeenvolgende ministers van Verkeer en Waterstaat voorstellen gedaan tot beprijzing van het weggebruik door het rijk. Van een daadwerkelijke implementatie van dit soort maatregelen is het nooit gekomen. In deel een van de Nota Mobiliteit wordt de wenselijk van een bepaalde vorm van beprijzing benadrukt, maar wordt er tevens voor gekozen deze kabinetsperiode geen besluit nemen hierover. Mocht er in de toekomst toch een voorstel komen tot de invoering van beprijzing, dan biedt dit wetsvoorstel de mogelijkheid om vanuit het ministerie te voorkomen dat er een wildgroei aan systemen ontstaat. De betreffende artikelen geven de minister de bevoegdheid om per ministeriële regeling voorschriften op te stellen ten aanzien van de beprijzingssystemen en de informatie naar de weggebruiker.

7. Rechtsbescherming

Tegen een eventueel besluit van de minister van Verkeer en Waterstaat om een belastingverordening te vernietigen staat beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hiervoor is reeds een beroepsmogelijkheid aanwezig in de Provinciewet, Gemeentewet en Waterschapswet. In artikel 274a Provinciewet, artikel 281a Gemeentewet respectievelijk artikel 162 Waterschapswet, is voor belanghebbende een mogelijkheid opgenomen om beroep in te stellen tegen de vernietiging van besluiten. In afwijking van artikel 8:4, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht kan een belanghebbende tegen een vernietigingsbesluit beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Ook is beroep tegen de individuele aanslag/aangifte mogelijk, namelijk op grond van de bepalingen betreffende bezwaar en beroep van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Deze bepalingen worden in de Provinciewet, Gemeentewet resp. Waterschapswet van toepassing verklaard op de heffing en invordering van de belastingen geheven op grond van deze drie organieke wetten.

Daarentegen kan er in beginsel geen beroep worden ingesteld tegen het besluit van een bestuursorgaan tot heffen van de regulerende belasting. Dit besluit is namelijk een besluit, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift (avv) waartegen op grond van artikel 8:2, onderdeel a Awb geen beroep kan worden ingesteld.

In zeer uitzonderlijke gevallen is beargumenteerbaar dat een besluit van een bestuursorgaan tot heffen van de regulerende belasting geen avv is. Als een belanghebbende meent dat dit het geval is, dan kan hij of zij naar de rechter stappen. Indien de rechter vervolgens van oordeel is dat er wel sprake is van een avv, dan zal de rechter zich echter niet bevoegd verklaren.

Indien een individu tegen een belastingaanslag/-aangifte in beroep gaat en tijdens dit beroep wordt aangevoerd dat de aanslag/aangifte in strijd is met het besluit tot heffen van de regulerende belasting – de belastingverordening waartegen geen rechtstreeks beroep mogelijk is – dan wordt voordat de beschikking wordt getoetst aan het besluit, eerst getoetst of het besluit zelf niet in strijd is met andere wettelijke voorschriften van een hoger orde. Is dit het geval, dan wordt het besluit tot heffen van de regulerende belasting door de rechter onverbindend verklaard. Aangezien het besluit tot heffen van de regulerende belasting in het kader van de beroepsprocedure wordt getoetst aan wettelijke voorschriften van een hoger orde, zal het besluit ook worden getoetst aan de bepaling in de Provinciewet, Gemeentewet resp. Waterschapswet waarop het is gebaseerd. Indien het besluit strijdig is met deze bepaling, doordat bijvoorbeeld de verkeerskundige verkenning niet (correct) is uitgevoerd, zal het besluit naar alle waarschijnlijkheid onverbindend worden verklaard.

8. Te wijzigen wetten

Het Wetsvoorstel wijzigt de Provincie-, Waterschaps- en Gemeentewet. Dit sluit aan bij de gedachte achter het wetsvoorstel; niet zozeer vanuit het rijk beprijzing invoeren, maar de mogelijkheid aan deze overheden bieden om zelf te besluiten of in bepaalde gevallen voor bepaalde delen van hun wegennet beprijzing wenselijk is als regulerend middel. Daarmee is dit instrument van gelijke orde als andere instrumenten voor deze overheden ten aanzien van het beheer van het wegennet.

9. Bevoegdheden verschillende overheden

De indiener kiest ervoor om de mogelijkheid tot beprijzing te bieden aan provincies, gemeenten en waterschappen. De eerste twee overheden voeren zelf een verkeer- en vervoerbeleid. De keuze om hen dit middel te bieden is daarmee logisch. Dit geldt minder voor de Waterschappen. Zij beheren echter zoveel wegen dat er toch voor gekozen is ook voor deze wegen beprijzing mogelijk te maken. Het beprijzingssysteem zou anders in bepaalde regio's kunnen falen. Alledrie de overheden worden democratisch gecontroleerd middels verkiezingen voor een eigen volksvertegenwoordiging.

Besturen van Kaderwetgebieden missen de directe democratische controle. Bovendien hebben Kaderwetgebieden geen eigen wegen in beheer. Om deze redenen kiest de indiener er niet voor om kaderwetgebieden een directe rol te geven in de beprijzing. Uiteraard volgt uit dit wetsvoorstel dat in een kaderwetgebied beprijzing kan worden afgesproken. De afzonderlijke gemeenten kunnen dit middel dan gemeenschappelijk en gecoördineerd inzetten.

De indiener is van mening dat het rijk zelf ook voor haar wegennet beprijzing zou moeten inzetten. Het parlement heeft daarvoor de Wet Bereikbaarheid en Mobiliteit aangenomen. Het parlement heeft ook voor veel beperkingen en randvoorwaarden gekozen dat het middel niet als regulerend instrument voor het wegennet ingezet kan worden. Dit wetsvoorstel dient er echter niet toe om deze reeds gevoerde discussie over beprijzing over te doen. Aan het besluit dat op rijksniveau voor de rijkswegen geen regulerende beprijzing in wordt gevoerd, tornt de indiener van dit wetsvoorstel niet. Dit besluit wil volgens de indiener echter nog

niet zeggen dat de keuze voor beprijzing ook andere overheden met eigen wegen in beheer, ontnomen moet worden. Dit is meer een discussie over de vrijheden die deze overheden gegund zijn dan een discussie over de wenselijkheid van beprijzing. Volgens de indiener is de decentrale overheden meer vrijheid gegund om het verkeersbeleid uit te voeren. In dit wetsvoorstel krijgt het rijk wel enige bevoegdheden. Zo krijgt de minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid per regeling voorschriften te maken over de technische systemen en de informatievoorziening aan de weggebruiker. Dit heeft tot doel om een lappendeken van systemen te voorkomen. Tevens heeft de minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid om beprijzing door een provincie te stoppen indien er onevenredige gevolgen optreden voor een andere overheid. Bij beprijzing door waterschappen en gemeenten krijgen Gedeputeerde Staten van de betreffende provincie deze bevoegdheid.

10. Mogelijkheid tot ingrijpen in de beprijzing

De minister van Verkeer en Waterstaat krijgt met dit wetsvoorstel de bevoegdheid de beprijzing door een provincie te vernietigen. Gedeputeerde Staten krijgen deze bevoegdheid bij beprijzing door gemeenten en waterschappen. Dit kan na een klacht van een andere overheid, omdat er feitelijk sprake is van «onevenredige gevolgen» voor de gedupeerde overheid. Deze gevolgen zouden kunnen blijken uit de verkeerskundige verkenning die voor beprijzing is voorgeschreven, of uit de ontstane situatie die drastisch anders is dan de verkeerskundige verkenning beschreef. Het mag immers niet zo zijn dat een extreem hoge beprijzing van een specifieke weg in de ene provincie zo uitpakt dat de andere provincie feitelijk onbereikbaar wordt. «Onevenredig» is een moeilijk kwantificeerbaar begrip. Als leidraad kan gehanteerd worden dat de beprijzing voor deze andere, gedupeerde overheid een zeer nadelig effect heeft dat de initiatiefnemer zelf niet treft en daarmee dus niet evenredig is met de effecten van de overheid die de beprijzing invoert. Het dient echt ter voorkoming van excessen, zoals het feitelijk afsluiten van een specifieke weg naar een gemeente door een hoge heffing, met als doel deze gemeente daadwerkelijk minder bereikbaar te maken of met als doel om ongewenst doorgaand verkeer slechts te verplaatsen naar de «buren». Beprijzing heeft bijna altijd wel enig effect op het onbeprijste wegennet van een andere wegbeheerder in dezelfde regio. Het is absoluut niet de bedoeling van het derde lid van de artikelen I, II en III om bij een aantoonbaar effect, zoals een toename van het verkeer op het wegennet als gevolg van beprijzing door een andere overheid, al grond te zien om de beprijzing te laten vernietigen.

11. De opbrengsten van de beprijzing

Met dit wetsvoorstel vloeien de opbrengsten van de beprijzing terug naar de begroting van de betreffende overheden, om naar eigen inzicht te besteden. Net zo min als de vigerende wetgeving regelt waar de opbrengsten van bijvoorbeeld gemeentelijke parkeertarieven aan besteed worden, ziet de indiener ook bij deze beprijzing geen reden om het lokale democratisch gelegitimeerde bestuur bij te sturen door op rijksniveau vast te leggen waar een gemeente of provincie haar inkomsten aan besteedt en of deze terugvloeien naar de burger, c.q. automobilist. Zou er in dit wetsvoorstel wél gekozen worden voor een bestemmingsheffing, dan is het risico groter dat, bij schaarse middelen voor de bestemming, besloten wordt tot een heffing of een verhoging van de heffing. Het vooraf vastleggen van de bestemming in dit wetsvoorstel kan hierdoor een tegengesteld effect hebben: versterking van het oneigenlijk gebruik van een heffing. Overigens moge duidelijk zijn, dat de werking van een regulerende belasting wordt versterkt wanneer de opbrengsten ervan wordt

aangewend voor versterking van alternatieven, zoals openbaar vervoer, transferia etc. Deze mogelijkheid zal ongetwijfeld een rol spelen in de voorgeschreven verkeerskundige verkenning. Tenslotte wijst de indiener op de beperkingen van de Eurovignetrichtlijn, die alleen een regulerende heffing toestaat en niet een waaraan een bepaalde bestemming van de inkomsten is gekoppeld.

12. Europese regelgeving

Van belang voor dit wetsvoorstel is Europese Richtlijn 1999/62/EG, oftewel de Eurovignetrichtlijn. Deze richtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid om een vorm van gebruiksbelasting op te leggen aan vrachtverkeer. Om te voorkomen dat lidstaten het vrachtverkeer onnodig dubbel belasten voor hetzelfde doel zijn er tevens beperkingen gesteld aan de het heffen van tol. Wel houden lidstaten de mogelijkheid om een regulerende congestieheffing in te voeren. In Nederland is een Eurovignet voor vrachtwagen van kracht. Daarom is van belang om te kijken of de regulerende belasting in dit wetsvoorstel niet wordt beperkt door de Eurovignetrichtlijn. Dat is niet het geval. De richtlijn kent een bepaling (artikel 9) dat de richtlijn geen beletsel vormt voor de toepassing van «regulerende heffingen die specifiek bedoeld zijn om tijd- en plaatsgebonden verkeersopstoppingen tegen te gaan.» De belasting ter regulering van het verkeer uit dit wetsvoorstel valt onder deze bepaling van artikel 9. Wel is het zo dat pas aan de hand van concrete voorstellen van initiatiefnemende overheden getoetst kan worden of er inderdaad sprake is van een heffing als bedoeld in artikel 9 van de Eurovignetrichtlijn. Het Europese Hof van Justitie heeft hierbij het laatste woord.

Op 23 juli 2003 heeft de Europese commissie een voorstel voor een Richtlijn inzake beprijzing van het wegverkeer ingediend. Dit voorstel is een wijziging van de Eurovignet-richtlijn. In dit voorstel wordt een aantal regels gesteld met betrekking tot het in rekening brengen van het gebruik van infrastructuurvoorzieningen. Het voorstel is nog in procedure en onderwerp van politiek overleg in het Europees Parlement en de Europese Raad. Het is in een dermate vroeg stadium van besluitvorming dat het niet mogelijk is nu al te anticiperen op deze mogelijke wijziging.

In april 2004 is richtlijn 2004/52/EG van kracht is geworden. Deze richtlijn stelt enkele eisen aan tolsystemen die door lidstaten worden gebruikt. Nederland heeft deze richtlijn nog niet verwerkt in wetgeving. Het is dus onzeker of ten tijde van het van kracht worden van onderhavig wetsvoorstel de richtlijn volledig door Nederland is geïmplementeerd. Daarom kent het wetsvoorstel een bepaling die anticipeert op implementatie van de richtlijn, namelijk de mogelijkheid van Onze Minister om regels te stellen over de hulpapparatuur en programmatuur met betrekking tot de heffing van de belasting ter regulering van het verkeer. Om zeker te stellen dat initiatiefnemende overheden in hun voorstellen voor een regulerende belasting ook daadwerkelijk systemen zullen toepassen c.q. voorschrijven die passen binnen de richtlijn, is in het wetsvoorstel een dynamische verwijzing naar de richtlijn opgenomen. In artikel 222a van de Provinciewet, artikel 225a van de Gemeentewet en artikel 114a van de Waterschapswet wordt een zesde lid toegevoegd waarin wordt voorgeschreven rekening te houden met hetgeen in de richtlijn is voorgeschreven.

13. Administratieve lasten

De uitvoering van onderhavig wetsvoorstel zal niet leiden tot administratieve lasten. Eventuele administratieve lasten die het gevolg zijn van het gebruik maken van de gedelegeerde bevoegdheid dienen meegenomen te worden in de besluitvorming door de betreffende overheid.

14. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Dit artikel wijzigt de Provinciewet zodanig dat de het provinciale bestuur de mogelijkheid heeft een regulerende heffing in te voeren.

Het eerste lid neemt expliciet op dat het gaat om «het deelnemen aan het verkeer met een motorrijtuig op een weg» en een «belasting ter regulering van het verkeer». Dit houdt dus in dat er niet een heffing kan worden ingevoerd met een ander doel, bijvoorbeeld om de financiën van de betreffende wegbeheerder aan te vullen. Het doel van het reguleren kan wel breed worden opgevat. Het kan gaan om de bestrijding van de files, maar ook om de verbetering van de leefbaarheid. De zinsnede «deelnemen aan het verkeer» sluit expliciet uit dat parkeren van voertuigen op de openbare weg middels deze heffing belast wordt. Ook wordt hiermee een vorm van verblijfsbelasting uitgesloten. Met de term motorrijtuig wordt aangesloten op definitie van motorrijtuig in de Wegenverkeerswet 1994. Motorrijtuigen zijn «alle voertuigen, bestemd om (...) te worden voortbewogen uitsluitend of mede door een mechanische kracht, op of aan het voertuig zelf aanwezig dan wel door elektrische tractie met stroomtoevoer van elders.» De categorie motorrijtuig omvat ook de bromfietsen. Naast motorrijtuigen zijn er nog andere voertuigen, zoals de aanhangwagen of de fiets. Door te kiezen voor de term motorrijtuig wordt expliciet uitgesloten dat bijvoorbeeld fietsen, aanhangwagens en paard-en-wagen worden belast, aangezien zij niet de overlast veroorzaken die middels een regulerende belasting wordt beoogd weg te nemen (geluidsoverlast, luchtvervuiling, congestie). Het tweede lid vraagt om een onderbouwing van de heffing. Het dwingt de provincie om te tonen hoe het doel, regulering van het gebruik van de weg, wordt gerealiseerd. Het dwingt ook om aandacht te besteden aan de nevengevolgen van de heffing, voor andere wegen van andere wegbeheerders.

Het derde lid biedt de mogelijkheid aan de minister van Verkeer en Waterstaat om de beprijzing te beëindigen. Dit kan indien een andere provincie, waterschap of gemeente hierom verzoekt, vanwege onevenredige gevolgen voor het eigen wegennet.

Het vierde en vijfde lid bieden de mogelijkheid voor de minister van Verkeer en Waterstaat technische regels te stellen. Deze regels mogen slechts tot doel hebben om een uniform systeem te krijgen wat betreft de inning van de regulerende heffing (vierde lid) en de informatievoorziening over de heffing (vijfde lid). Deze regels mogen niet zo zijn ingevuld dat daarmee in feite de invoering van het systeem bemoeilijkt wordt; bijvoorbeeld door het voorschrift om een zeer complex en duur systeem te gebruiken.

Het zesde lid bevat een verwijzing naar richtlijn 2004/52/EG, die in het voorjaar van 2004 van kracht is geworden. Deze richtlijn stelt enkele eisen aan tolsystemen die door lidstaten worden gebruikt. Nederland heeft deze richtlijn nog niet verwerkt in wetgeving. Het is dus onzeker of ten tijde van het van kracht worden van onderhavig wetsvoorstel de richtlijn volledig door Nederland is geïmplementeerd. Daarom kent het wetsvoorstel in het vierde lid een bepaling die anticipeert op implementatie van de richtlijn, namelijk de mogelijkheid van Onze Minister om regels te stellen over de hulpapparatuur en programmatuur met betrekking tot de heffing van de belasting ter regulering van het verkeer. Om zeker te stellen dat initiatief-

nemende overheden in hun voorstellen voor een regulerende belasting ook daadwerkelijk systemen zullen toepassen c.q. voorschrijven die passen binnen de richtlijn, is middels het zesde lid een dynamische verwijzing naar de richtlijn opgenomen.

Artikel II

Artikel II volgt voor de Gemeentewet dezelfde lijn als artikel I voor de provinciewet. Het enige verschil is dat niet de minister van Verkeer en Waterstaat de beprijzing kan vernietigen, maar Gedeputeerde Staten. Dit na een klacht van een waterschap, een andere provincie, een andere gemeente of het rijk zelf omtrent «onevenredige gevolgen».

Artikel III

Artikel III volgt voor de Waterschapswet dezelfde lijn als artikel I voor de provinciewet en artikel II voor de gemeentewet. Hier is Gedeputeerde Staten het bevoegd gezag dat beprijzing door een waterschap kan vernietigen wanneer er «onevenredige» problemen ontstaan bij een ander waterschap, een provincie, het rijk of een gemeente.

Artikel IV

De Wet op de motorrijtuigbelasting moet gewijzigd worden, enkel om te noemen dat het bovenstaande wetsvoorstel mogelijk wordt gemaakt. Artikel 80 van deze wet vereist deze wijziging, door andere belastingen te verbieden.

Artikel V

Artikel 14 van de Wegenwet regelt de vrije toegang van personen tot wegen. In het vijfde lid van de Wegenwet dient, net zoals in het geval van de mobiliteitstarieven bedoeld in de Wet bereikbaarheid en mobiliteit, een uitzondering te worden gemaakt voor de heffing van een belasting zoals bedoeld in dit wetsvoorstel.

Duyvendak