

Vergaderjaar 2022–2023

36 384

Wijziging van de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 en de Tunnelwet Westerschelde in verband met de implementatie van de herziene Eurovignetrichtlijn

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 22 februari 2023 en het nader rapport d.d. 22 juni 2023, aangeboden aan de Koning door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 november 2022, nr. 2022002536, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 februari 2023, nr. W17.22.00172/IV, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen en de Afdeling adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 23 november 2022, no. 2022002536, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 en de Tunnelwet Westerschelde in verband met de implementatie van de herziene Eurovignetrichtlijn, met memorie van toelichting.

Met het wetsvoorstel wordt de herziene Eurovignetrichtlijn voor zover nodig geïmplementeerd in de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 (hierna: Wet TTH) en in de Tunnelwet Westerschelde. De herziene Eurovignetrichtlijn schrapte de mogelijkheid om het toltarief naar

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

euro-emissieklasse te differentiëren. In plaats daarvan wordt differentiatie op basis van CO₂-emissieklasse voorgeschreven. Voor wat betreft de Blankenburgverbinding en ViA15 wordt een beroep gedaan op een in de Eurovignetrichtlijn voorziene uitzonderingsclausule op de verplichting om toltarieven te differentiëren naar CO₂-emissieklasse, hetgeen volgens de toelichting tot gevolg heeft dat het merendeel van de bepalingen in de richtlijn niet van toepassing is.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de motivering dat aan de voorwaarden voor een beroep op de uitzonderingsclausule is voldaan. Tevens adviseert de Afdeling mededeling te doen aan de Commissie van het beroep op de uitzonderingsclausule indien daaraan wordt vastgehouden. In verband hiermee is aanpassing van de toelichting en zo nodig het voorstel wenselijk.

De Eurovignetrichtlijn bevat de mogelijkheid voor lidstaten om de verplichting om de toltarieven te differentiëren naar CO₂-emissieklasse niet toe te passen op bruggen, tunnels en bergpassen. Lidstaten kunnen daarvoor kiezen indien differentiatie technisch niet werkbaar is of tot gevolg zou hebben dat de meest vervuulende voertuigen zouden omrijden met negatieve gevolgen voor de verkeersveiligheid en de volksgezondheid. Omdat dit het geval zou zijn, wordt van die mogelijkheid gebruik gemaakt. Uit de toelichting blijkt niet dat de Commissie van dat voornemen in kennis is gesteld, zoals wordt voorgeschreven in de Eurovignetrichtlijn.

Onder een eerdere versie van de Eurovignetrichtlijn is wel een mededeling gedaan voor de trajecten Blankenburgverbinding en ViA15, waarbij een beroep werd gedaan op vergelijkbare uitzonderingsgronden. In de beoordeling heeft de Commissie destijds aangegeven dat aan de uitzonderingsvoorwaarden werd voldaan.

De Afdeling wijst erop dat de uitzonderingsmogelijkheid in het nieuwe artikel 7, vierde lid, van de Eurovignetrichtlijn beperkter is dan de uitzondering onder de eerdere versie van de richtlijn. In de eerste plaats kan de genoemde uitzonderingsmogelijkheid ook aldus worden begrepen dat zij alleen ziet op situaties waarin voor het gebruik van bruggen, tunnels en bergpassen op een en hetzelfde traject zowel tolgelden als gebruiksrechten worden geheven. Die situatie is niet aan de orde op de genoemde trajecten. In de tweede plaats is de nieuwe uitzondering beperkt tot het gebruik van bruggen, tunnels en bergpassen. Aangezien slechts een deel van de Blankenburgverbinding en ViA15 respectievelijk een tunnel en een brug betreft, rijst de vraag of voor het gehele traject kan worden afgezien van differentiatie naar CO₂-emissieklasse.

De wijzigingen ten opzichte van de uitzonderingsbepaling zoals die luidde ten tijde van de reeds gedane mededeling zijn van belang voor de vraag of wordt voldaan aan de voorwaarden van de huidige uitzonderingsbepaling. De Afdeling heeft hierover een beschouwing in de toelichting gemist. Indien wordt vastgehouden aan het beroep op de uitzonderingsclausule, adviseert de Afdeling in de toelichting alsnog nader te motiveren waarom aan de voorwaarden van de uitzonderingsclausule wordt voldaan. Voorts adviseert de Afdeling dat opnieuw mededeling wordt gedaan aan de Commissie waarmee zij in kennis wordt gesteld van het besluit om af te zien van differentiatie naar CO₂-emissieklasse.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

De Afdeling adviseert om in de toelichting bij het wetsvoorstel duidelijker te motiveren waarom wordt voldaan aan de voorwaarden voor het gebruik van de uitzonderingsclausule in de Eurovignetrichtlijn. Daarnaast adviseert de Afdeling om de Europese Commissie opnieuw in kennis te stellen van het gebruik van de uitzondering om het toltarief niet te differentiëren naar CO₂-emissieklasse.

De Afdeling adviseert de toelichting te verduidelijken op het gebruik van de uitzondering. De opmerking van de Afdeling is tweeledig. Om te beginnen merkt de Afdeling op dat de uitzondering ziet op bruggen, tunnels en bergpassen. De aanleg van de Blankenburgverbinding en de ViA15 betreft echter niet alleen de aanleg van respectievelijk een tunnel onder het Scheur (voor de Blankenburgverbinding) en een brug over het Pannerdensch Kanaal (voor de ViA15), maar ook de realisatie van de overige wegvakken van de ViA15 en de aansluiting op het bestaande wegennet (voor beide verbindingen). Daarom stelt de Afdeling de vraag of de toltarieven voor zware bedrijfsvoertuigen op de andere wegvakken, anders dan de tunnel en de brug, niet gedifferentieerd moeten worden naar CO₂-emissie. Doel van de tolheffing is echter niet om de totale kosten voor realisatie van deze projecten te dekken, maar uitsluitend een (beperkt) deel hiervan. De tolheffing wordt in de vorm van een puntheffing geheven waarbij niet per afgelegde kilometer wordt betaald, maar voor het passeren van de brug respectievelijk de tunnel. Het wegvak vanaf de eerste aansluiting voor de tunnel en brug tot de eerste aansluiting na de tunnel en brug wordt daarbij in aanmerking genomen. Op de andere nieuw te realiseren en aan te passen wegvakken wordt derhalve geen tol geheven. CO₂-differentiatie van de tijdelijke tolheffing is op deze wegvakken daarom niet aan de orde.

Als tweede geeft de Afdeling aan dat mogelijk een relatie bestaat tussen de criteria in de eerste alinea van artikel 7, vierde lid, en de uitzondering in de tweede alinea van artikel 7, vierde lid, van de Eurovignetrichtlijn. In de eerste alinea wordt aangegeven dat indien sprake is van het heffen van tolgelden op bruggen, tunnels of bergpassen een lidstaat gelijktijdig gebruiksrechten mag heffen op dat traject. In de tweede alinea staat dat voor bruggen, tunnels en bergpassen een uitzondering kan worden toegepast waardoor het toltarief niet naar CO₂-emissie hoeft te worden gedifferentieerd. De uitzondering kan worden toegepast onder de voorwaarden dat differentiatie technisch niet werkbaar is of dat differentiatie er toe zou leiden dat de meest vervuulende voertuigen omrijden met negatieve gevolgen voor de verkeersveiligheid en de volksgezondheid. De Afdeling geeft aan dat niet valt uit te sluiten dat slechts gebruik kan worden gemaakt van de uitzondering (alinea 2) als sprake is van een tolgebied waar ook gebruiksrechten worden geheven (alinea 1). De regering is van mening dat de criteria in de eerste alinea los moeten worden gelezen van de uitzondering in de tweede alinea. Tijdens de onderhandelingen over de herziene richtlijn is de uitzonderingsmogelijkheid voor tolgebieden waarbij differentiatie technisch niet uitvoerbaar is juist door Nederland aangedragen. Uit de onderhandelingen en verdere communicatie met de Europese Commissie is niet gebleken dat beoogd was deze uitzondering te laten vervallen met het uitfasen van gebruiksrechten zoals geregeld onder de herziene richtlijn.

Momenteel geldt voor vrachtvoertuigen van boven de 12 ton het Eurovignet². Het Eurovignet is een op tijd gebaseerde heffing en derhalve een gebruiksrecht. Dit betekent dat op het moment dat de Blankenburg-verbinding in 2024 open gaat, er sprake is van het gelijktijdig heffen van tolgelden en gebruiksrechten. Zodra de vrachtwagenheffing wordt ingevoerd, vervalt het Eurovignet op de Nederlandse wegen en daarmee het gebruiksrecht voor vrachtvoertuigen. Naar verwachting zal de vrachtwagenheffing in 2026 van start gaan. Tot die tijd wordt hoe dan ook voldaan aan de mogelijke onderlinge samenhang tussen de criteria uit de eerste alinea en de voorwaarden voor uitzondering uit de tweede alinea van artikel 7, vierde lid, van de Eurovignetrichtlijn en hoeft het tarief niet gedifferentieerd te worden op basis van CO₂-emissies. Na mededeling van Nederland heeft de Europese Commissie bevestigd dat tot de start van de vrachtwagenheffing voldaan wordt aan de criteria en voorwaarden van de uitzondering. De regering zal nader in gesprek gaan met de Europese Commissie over de verdere toepassing van de uitzonderingsmogelijkheid onder artikel 7, vierde lid.

Indien uit de nadere afstemming met de Commissie blijkt dat de eerste en de tweede alinea van artikel 7, vierde lid, inderdaad in onderlinge samenhang zouden moeten worden gelezen, dan zullen voor zware bedrijfsvoertuigen die gebruik maken van de tijdelijke tolheffing noodzakelijkerwijs de consequenties in beeld moeten worden gebracht. Doordat in voorkomend geval pas vanaf de start van de vrachtwagenheffing voldaan hoeft te worden aan deze verplichting, is hier nog voldoende tijd voor.

Naar aanleiding van voorafgaande overwegingen is de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel op een aantal plaatsen aangepast. Zo is in paragraaf 2 «Implementatiewetgeving» en 3 «hoofdlijnen van het voorstel» een passage toegevoegd over het gebruik van de uitzondering, of is de bestaande passage aangepast.

Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om enkele technische wijzigingen door te voeren in het wetsvoorstel.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de (gewijzigde) memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

² Het Eurovignet is een heffing onder het Eurovignetverdrag: Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens; Brussel, 9 februari 1994, Trb. 1994, nr. 69.