

Vergaderjaar 2021–2022

36 137

Wijziging van de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 in verband met de Wet implementatie EETS-richtlijn en enkele technische aanpassingen

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 4 mei 2022 en het nader rapport d.d. 16 juni 2022, 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 18 februari 2022, nr. 2022000313, 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 4 mei 2022, nr. W17.22.0019/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van een opmerking 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 18 februari 2022, no.2022000313, 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 in verband met de Wet implementatie EETS-richtlijn en enkele technische aanpassingen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot aanpassing van de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 (Wet TTH) naar aanleiding van de

implementatie van Richtlijn (EU) 2019/520¹ (EETS-richtlijn) en een uitspraak van de Hoge Raad over het gebruik van technische hulpmiddelen voor de registratie van motorrijtuigen².

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de onduidelijkheid over wie verplicht is tot het betalen van het toltarief aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel wenselijk.

Op grond van het voorstel wordt bij algemene maatregel van bestuur aangewezen welke persoon verplicht is om van rechtswege aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat het toltarief te betalen³. De voorgestelde wijzigingen van «wie» naar «welke persoon» betreft volgens de regering een technische wijziging waarbij beter wordt aangesloten bij de terminologie van de Algemene wet bestuursrecht⁴. De Afdeling merkt op dat met voorstel geen duidelijkheid wordt geboden op wetsniveau wie concreet verplicht is het toltarief aan de Minister te betalen.

Zowel het toltarief voor de Blankenburgverbinding als het toltarief voor de ViA15 is een heffing die ziet op het gebruik van delen van de openbare weg in Nederland. Deze heffing dient te worden aangemerkt als «andere heffing van het Rijk» in de zin van artikel 104, tweede volzin, van de Grondwet⁵. Op grond van dat artikel moeten heffingen van het Rijk bij wet worden geregeld⁶. Delegatie van regelgevende bevoegdheid dient hierbij met terughoudendheid te worden betracht⁷. Verder is delegatie niet toegestaan ten aanzien van onder meer de elementen van de kring van belastingplichtigen, de basis van het tarief, de belastinggrondslag⁸.

In lijn met het genoemde uitgangspunt en het beginsel van rechtszekerheid, dient op wetsniveau zoveel mogelijk duidelijkheid te worden geboden over wie verplicht is tot het betalen van het toltarief aan de Minister⁹.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het wetsvoorstel aan te passen.

De Afdeling adviseert om op wetsniveau zo veel mogelijk duidelijkheid te bieden over wie verplicht is het toltarief te betalen. De Afdeling verwijst hierbij naar artikel 104, tweede volzin, van de Grondwet, en naar het rechtszekerheidsbeginsel. De Afdeling geeft daarbij aan dat op grond van artikel 104 van de Grondwet delegatie van regelgevende bevoegdheid met terughoudendheid dient te worden betracht en dat delegatie niet is toegestaan ten aanzien van onder meer de elementen van de kring van belastingplichtigen, de basis van het tarief en de belastinggrondslag. Ten

¹ Richtlijn (EU) 2019/520 van het Europees parlement en de Raad van 19 maart 2019 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie, PbEU 2019, L 91.

² Hoge Raad 24 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:286.

³ Artikel I, onderdeel E, voorstel (gewijzigd artikel 7 Wet TTH).

⁴ Artikelsgewijze toelichting, Onderdeel E.

⁵ Zie ook het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 4 november 2020 over de Wet vrachtwagenheffing, W17.20.0219/IV, Kamerstukken II 2020/21, 35 910, nr. 4 en het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 16 oktober 2000 over de Wet bereikbaarheid en mobiliteit, W09.00.0285/V, Kamerstukken II 2000/01, 27 552, A.

⁶ Op grond van artikel 104 van de Grondwet worden belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet. Andere heffingen van het Rijk worden bij de wet geregeld. Heffingen zijn rechten, tarieven en leges.

⁷ Zie artikel 104 van de Grondwet en aanwijzing 2.20 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

⁸ Kamerstukken II 1978/79, 15 575, nrs. 1–5, p. 4–5.

⁹ Zie ook artikel 2, eerste lid, Wet vrachtwagenheffing.

aanzien van heffingen die onder de eerste volzin van artikel 104 Grondwet vallen, geldt dat delegatie niet is toegestaan. Dit komt tot uitdrukking door de zinsnede «geheven uit kracht van een wet». De regering merkt op dat de tijdelijke tolheffing dient te worden aangemerkt als een retributie waarvoor, overeenkomstig het advies van de Afdeling, geldt dat deze onder de tweede volzin van artikel 104 Grondwet valt. Voor de heffingen die vallen onder de tweede volzin van artikel 104 Grondwet geldt dat deze «bij de wet geregeld» dienen te worden. Voor een bepaling in de Grondwet die enige vorm van het werkwoord «regelen» bevat, is delegatie naar lagere regelgeving wel toegestaan.¹⁰ Om deze reden kan de regering zich niet vinden in de opmerking van de Afdeling dat, in het geval van de tijdelijke tolheffing, delegatie niet is toegestaan. Omwille van het uitgangspunt en het beginsel van rechtszekerheid, zoals de Afdeling eveneens benoemt, kiest de regering er voor om het advies van de Afdeling desalniettemin over te nemen en op wetsniveau duidelijkheid te geven wie het toltarief aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat moet betalen. Het geeft de burger meer rechtszekerheid als duidelijk en ondubbelzinnig uit de wet valt af te leiden of de regeling voor hem geldt of niet. Het feit dat de kring van degenen die het toltarief verschuldigd zijn aan de Minister alleen gewijzigd kan worden door de formele wetgever draagt bij aan deze zekerheid.

Bij het overnemen van het advies van de Afdeling, is het van belang dat wordt voldaan aan de parlementaire wens tot flexibiliteit en toekomstbestendigheid van de systematiek van registratie en betaling. Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 in 2015 is immers bij amendement¹¹ ingebracht om de keuze voor wie en op welke manier het toltarief verschuldigd is te verschuiven van de wet naar een algemene maatregel van bestuur.

De regering heeft daar als volgt invulling aangegeven.

De Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 wordt met het onderhavige wetsvoorstel aangepast aan de implementatie van de EETS-richtlijn in de Wet implementatie EETS-richtlijn. De EETS-richtlijn beoogt interoperabiliteit tussen tolheffingssystemen in de Europese Unie te creëren. Om dat te kunnen realiseren, is in de richtlijn en in de Wet implementatie EETS-richtlijn een kader geschetst aan welke vereisten elektronische tolheffingssystemen moeten voldoen en wordt geregeld op welke wijze het toltarief kan worden voldaan (onder meer via een overeenkomst met een dienst aanbieder). Dit kader dient vorm te krijgen in de verschillende Nederlandse tolwetten. Dit betekent dat de verschillende manieren waarop betaald kan worden in het onderhavige wetsvoorstel worden geregeld. Dit hoeft daarmee niet meer bij algemene maatregel van bestuur te worden uitgewerkt. Met de onderhavige wijziging is ook getracht binnen de mogelijkheden van de EETS-richtlijn in een zo technologie-neutraal mogelijk systeem te voorzien. In beginsel zal de registratie van de passages plaatsvinden door middel van ANPR-camera's (automatische nummerplaat herkenning). Aangezien in het voorgestelde nieuwe artikel 4a van de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 in artikel I, onderdeel B, van het onderhavige wetsvoorstel wordt gesproken van «een technisch hulpmiddel» laat dit echter onverlet dat de mogelijkheid bestaat om op een later tijdstip alternatieve technologie te gebruiken. Hiermee blijft op wetsniveau worden voldaan aan de wens om een zo flexibel en toekomstbestendig mogelijk systeem te bewerkstelligen, zoals verwoord in het eerdergenoemde amendement.

¹⁰ Zie ook aanwijzing 2.20 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹¹ Amendement Visser/Hoogland, Kamerstukken II 2014/2015, 34 189, nr. 9.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling kiest de regering ervoor om de houder te benoemen als primair verschuldigde van het toltarief aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Omdat bij de registratie van een passage niet te achterhalen zal zijn wie de feitelijke bestuurder was, is ervoor gekozen om de houder van het motorrijtuig dat van een tolgeweg gebruikmaakt verantwoordelijk te maken voor het betalen van het toltarief. Van Nederlandse motorrijtuigen en van motorrijtuigen die zijn geregistreerd binnen de Europese Unie is eenvoudig vast te stellen wie de houder is. Op het moment dat de houder primair verantwoordelijk is voor de betaling van het toltarief, dient deze op de hoogte te zijn van iedere dienstverleningsovereenkomst die wordt gesloten of beëindigd voor het kenteken waar hij houder van is. Dit betekent echter niet dat de houder de enige is die een eenmalige betaling van het toltarief kan doen of een overeenkomst met een dienaar aanbieder kan afsluiten. Met toestemming van de houder is het ook voor derden mogelijk namens de houder te betalen of een overeenkomst te sluiten. De houder blijft echter verantwoordelijk voor het betalen van het toltarief en de afgesloten overeenkomsten.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling wordt voorgesteld artikel 7, eerste lid, van de huidige wet te herschrijven. In plaats van de delegatiegrondslag is op wetsniveau opgenomen dat de houder van het voertuig verplicht is het toltarief aan Onze Minister te betalen. Tevens wordt voorgesteld een definitie van houder op te nemen in artikel 1 van de wet (artikel I, onderdeel A van het onderhavige wetsvoorstel). Als gevolg daarvan wordt voorgesteld ook de andere artikelen in de wet waar wordt verwezen naar de persoon in artikel 7, eerste lid, aan te passen.

Andere wijzigingen

In artikel I, onderdeel C, wordt voorgesteld een nieuw artikel 4b in de wet op te nemen. Op grond van dit artikel wordt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd om op een ander wegvak dan de Blankenburgverbinding of de ViA15 voor een periode van twee jaar tijdelijk een testomgeving tot stand te brengen waarin gegevens worden vastgelegd en verwerkt waardoor getest kan worden of het locatiegebonden technisch hulpmiddel¹² geschikt is voor gebruik op de genoemde trajecten nadat deze zijn opengesteld. Een dergelijk artikel ontbrak in de versie van het wetsvoorstel waarover de Afdeling haar advies heeft uitgebracht. Zoals toegelicht in de memorie van toelichting is de aanvullende bevoegdheid bedoeld om voorafgaand aan de start van de tolheffing de benodigde apparatuur zo accuraat mogelijk af te stellen om daarmee foutieve registraties tijdens de fase van tolheffing zo veel mogelijk te beperken.

Er zijn daarnaast enkele redactionele en wetstechnische wijzigingen doorgevoerd die ook verwerkt zijn in de memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking 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*

¹² In praktijk worden hierbij camera's ten behoeve van automatische nummerplaat herkenning (ANPR) toegepast.

Ik moge U 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 Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers