

Kenmerk	W17.22.00172/IV
Datum aanhangig	23 november 2022
Datum vastgesteld	22 februari 2023
Datum advies	22 februari 2023
Datum publicatie	27 februari 2023
Vindplaats	Kamerstukken II 2022/23, 36384, nr. 4

Volledige tekst

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 (zie noot 1) voor zover nodig (zie noot 2) geïmplementeerd in de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 (hierna: Wet TTH) en in de Tunnelwet Westerschelde. (zie noot 3) De herziene Eurovignetrichtlijn schrapt de mogelijkheid om het toltarief naar euro-emissieklasse te differentiëren. In plaats daarvan wordt differentiatie op basis van "CO" _"2" -emissieklasse voorgeschreven. Voor wat betreft de Blankenburgverbinding en ViA15 wordt een beroep gedaan op een in de Eurovignetrichtlijn voorziene uitzonderingsclausule (zie noot 4) op de verplichting om toltarieven te differentiëren naar "CO" _"2" -emissieklasse, (zie noot 5) 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 "CO" _"2" -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 vervuilende voertuigen zouden omrijden met negatieve gevolgen voor de verkeersveiligheid en de volksgezondheid. (zie noot 6) 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 (zie noot 7) is wel een mededeling gedaan voor de trajecten Blankenburgverbinding en ViA15, waarbij een beroep werd gedaan op vergelijkbare uitzonderingsgronden. (zie noot 8) In de beoordeling heeft de Commissie destijds aangegeven dat aan de uitzonderingsvoorwaarden werd voldaan. (zie noot 9)

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 tolgeden als gebruiksrechten worden geheven. (zie noot 10) 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 "CO" _"2" -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 "CO" _"2" -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

Nader rapport (reactie op het advies) van 23 juni 2023

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 vervuilende 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 Eurovignet (zie noot 11). Het Eurovignet is een op tijd gebaseerde heffing en derhalve een gebruiksrecht. Dit betekent dat op het moment dat de Blankenburgverbinding 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

Voetnoten

(1) Richtlijn (EU) 2022/362 van het Europees Parlement en de Raad van 24 februari 2022 tot wijziging van de Richtlijnen 1999/62/EG, 1999/37/EG en (EU) 2019/520 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan voertuigen, PB 2022, L 69, p. 1.

(2) Aangezien de Westerscheldetunnel niet gelegen is op het trans-Europees wegennet of het autosnelwegennet, is slechts een beperkt aantal bepalingen van de Eurovignetrichtlijn van toepassing.

(3) Andere onderdelen van de herziene Eurovignetrichtlijn worden op een later moment met aparte wetstrajecten geïmplementeerd, onder andere door wijziging van de Wet vrachtwagenheffing.

(4) Artikel 7, vierde lid, Eurovignetrichtlijn.

(5) Artikelen 7 quater bis, derde lid, artikel 7 octies bis, eerste lid, en artikel 7 octies ter, tweede lid, Eurovignetrichtlijn.

(6) Artikel 7, vierde lid, Eurovignetrichtlijn.

(7) Zie artikel 7 octies, eerste lid, zoals deze bepaling luidde voor de inwerkingtreding van de herziene Eurovignetrichtlijn. Voor de Westerscheldetunnel is zo een mededeling niet vereist gelet op artikel 7, eerste lid, van de Eurovignetrichtlijn.

(8) Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3 (Hoofdpijnen van het voorstel).

(9) Advies van de Commissie van 8 februari 2016 overeenkomstig artikel 7 nonies, lid 2, van Richtlijn 1999/62/EG met betrekking tot de invoering van twee nieuwe tolheffingsregelingen in Nederland, C(2016) 663 final, punt 19.

(10) Dit volgt uit de formulering van de uitzondering in artikel 7, vierde lid, tweede alinea, van de Engelstalige versie van de richtlijn: 'Member States may decide not to apply Article 7ca(3), Article 7ga(1) and Article 7gb(2) to such tolls for the use of bridges, tunnels and mountain passes where one or both of the following conditions is met (...)'. 'Such tolls' kan worden begrepen als een verwijzing naar de in artikel 7, vierde lid, eerste alinea, geregelde situatie dat zowel tolgelden als gebruiksrechten worden geheven. Zie tevens de Franse en Duitse taalversie. De Nederlandse taalversie wijkt hiervan af doordat niet wordt verwezen naar een specifiek soort ('such tolls') tolgelden.

(11) 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.