

Nummer
advies: *W09.02.0005/V*

Datum
advies: *25-2-2002*

Ministerie: *Verkeer en Waterstaat*

Advies over: *Wet*

Vindplaats: *Bijvoegsel Staatscourant 19 oktober 2003, nr 198*

Titel:
Voorstel van wet met memorie van toelichting houdende belasting ter zake van het rijden met motorrijtuigen (Wet kilometerheffing).

Bij Kabinetsmissive van 8 januari 2002, no.02.000071, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de Minister van Financiën en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting houdende belasting ter zake van het rijden met motorrijtuigen (Wet kilometerheffing).

Het voorstel is het laatste in een reeks voorstellen met betrekking tot mobiliteit in Nederland. Het strekt ertoe de belastingheffing op motorrijtuigen meer afhankelijk te maken van het gebruik dan thans het geval is. Daartoe worden de motorrijtuigenbelasting (MRB) (behalve voor zware vrachtauto's), een deel van de belasting op motorrijtuigen en motorrijwielen (BPM) en een deel van de brandstofaccijns vervangen door een kilometerheffing. De Belasting zware motorrijtuigen (Bzm) wordt vervangen door een apart tarief voor de kilometerheffing, het tarief zware vrachtauto's. De kilometerheffing bestaat uit een basistarief, een brandstoftarief, een tarief zware vrachtauto's en een congestietarief.

De Raad van State is van oordeel dat aan het voorstel grote nadelen zijn verbonden.

Het wetsvoorstel beoogt het gebruik van voertuigen te laten afnemen door het zwaarder te belasten. In welke mate dit essentiële verband geldt, bestaat echter nog geen inzicht. Een aantal andere belangrijke aspecten is in dit wetsvoorstel niet geregeld, noch is duidelijk hoe dat zal gebeuren. Dit alles wordt vooruitgeschoven naar een nog op te stellen invoeringswet. Een goede beoordeling van het beoogde stelsel, en daarmee van het wetsvoorstel, acht de Raad daardoor niet mogelijk.

Bovendien zet de Raad grote vraagtekens bij de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de kilometerheffing, mede wegens de technische complexiteit ervan. Er bestaat onvoldoende duidelijkheid of en wanneer de benodigde apparatuur aan de eisen van de belastingheffing kan voldoen. Met de invoering van de kilometerheffing zijn grote maatschappelijke investeringen gemoeid; dat geldt zowel voor overheid, burgers als bedrijfsleven. Om het stelsel goed te kunnen laten functioneren zal Europese coördinatie van

beleid noodzakelijk zijn, alsmede aanpassing van bestaande Europese regelgeving. De beleidsontwikkelingen in Europa zijn echter nog niet uitgekristalliseerd, noch is het duidelijk, dat die ontwikkeling in de beoogde richting zullen gaan.

De onzekere effectiviteit van de heffing, de technische problematiek en de Europese beleidsonzekerheden leiden ertoe, dat een beslissing tot grote maatschappelijke investeringen in het beoogde systeem naar het oordeel van de Raad zeer riskant is.

Van het beperkt omzetten van enkele belastingen in een kilometerheffing (basistarief, brandstoftarief, tarief zware vrachtauto's) verwacht de Raad een minimaal beleidseffect. Een verdere uitbreiding van het stelsel veroorzaakt problemen, in het bijzonder in verband met Europese aspecten en door de problematiek inzake buitenlandse kentekens.

Tot slot geeft het voorstel aanleiding tot een groot aantal opmerkingen van belastingtechnische aard.

De Raad is - gelet op het voorgaande - van oordeel dat over het voorstel in deze vorm niet positief kan worden geadviseerd. Aangezien het voorstel nog op een groot aantal onderdelen moet worden uitgewerkt en nadere Europese afstemming en besluitvorming nodig zal zijn, ziet de Raad bovendien geen spoedeisend belang om het wetsvoorstel vooruitlopend daarop in te dienen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

1. Invoeringswet

Essentiële aspecten van het beoogde stelsel zullen in een nog in te dienen voorstel voor een invoeringswet worden geregeld (zie paragraaf 1.1 van de toelichting). De definitieve tariefstructuur en de daaraan verbonden effecten en lasten, alsook de financiële aspecten, administratieve lasten en de gevolgen voor de rechterlijke macht komen pas in dat kader aan de orde. Ook de gevolgen voor andere wetten, in het bijzonder de MRB, de BPM en de accijnzen, zullen dan worden geregeld. Daarnaast zullen voorlopig het expresbaantarief en het toltarief in het wetsvoorstel bereikbaarheid en mobiliteit worden ingevoerd. De eventuele integratie van die tarieven in de systematiek van dit wetsvoorstel zal bij de invoeringswet worden gezien (paragraaf 2.1 van de toelichting). Over de effecten van de heffing, en derhalve over de doelmatigheid ervan, lopen nog verschillende onderzoeken.

Het college maakt hierover de volgende opmerkingen.

a. Indien het bij de invoeringswet zou gaan om aanpassingen van meer technische aard, zou gelijktijdige indiening niet noodzakelijk zijn. Ook is begrijpelijk dat tegen het moment van inwerkingtreding een aanpassing van tarieven plaatsvindt. Het vorenstaande maakt echter duidelijk dat essentialia van een wettelijke regeling van de kilometerheffing nog ontbreken.

b. De nog niet geregelde verhouding met de maatregelen in het wetsvoorstel bereikbaarheid en mobiliteit (expresbaantarief en toltarief) maken een samenhangende beoordeling onmogelijk.

c. In het onderhavige wetsvoorstel ontbreekt inzicht in de te verwachten effecten van de kilometerheffing. Dat inzicht is evenwel essentieel omdat het doel van de kilometerheffing niet zozeer belastingopbrengst is (beoogd is immers een budgetneutrale operatie), maar juist het bewerkstelligen van gedragseffecten.

d. Zoals hierna aan de orde zal komen kan het stelsel van de kilometerheffing conflictopwekkend werken. In verband daarmee dient de extra werklast van de bezwaarschriftenprocedure en de capaciteit van de rechterlijke macht in kaart te worden gebracht. Voorzieningen om procedures zoveel mogelijk te voorkomen zijn wenselijk.

Effecten van de kilometerheffing

2. Paragraaf 1.3 van de toelichting vermeldt dat het voorstel past in een breed pakket maatregelen. Genoemd worden een betere benutting van bestaande infrastructuur, uitbreiding van infrastructuur, technologie, normstelling en handhaving. Een nadere uitleg waarom de kilometerheffing goed past in dat brede pakket van maatregelen ontbreekt echter. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

3. Uitgaande van een budgettair neutrale omzetting zal zonder invoering van het congestietarief in de landelijke gebieden sprake zijn van een verzwaring van de lasten, omdat daar veel kilometers gereden moeten worden en terwijl juist daar veelal geen alternatieven beschikbaar zijn. Alsdan wordt juist niet bereikt hetgeen is beoogd. Dit kan alleen worden opgelost bij een volwaardige kilometerheffing. Invoering van de kilometerheffing is niet eerder verantwoord dan wanneer een duidelijk beeld bestaat van de te verwachten gedragswijziging. De Raad adviseert op dit punt nader in te gaan.

4. Een gedeelte van de BPM wordt omgezet in de kilometerheffing. Daarvan zijn - zo blijkt uit de toelichting - schokeffecten te verwachten. De waarde van het bestaande autopark zal sneller dan thans dalen, omdat de prijzen van nieuwe auto's zullen dalen. Bij een direct volledige invoering van de kilometerheffing treedt bovendien dubbele belastingheffing van het bestaande autopark op. Er is immers reeds BPM geheven en vervolgens bevat de kilometerheffing weer een BPM-component. Voor de invoering van de kilometerheffing zal de verkoop van nieuwe personenauto's sterk dalen, om na de invoering weer toe te nemen. Een genuanceerde overgangsmaatregel kan deze effecten verzachten maar zal al snel budgettaire gevolgen hebben. De Raad adviseert in een overgangsmaatregel te voorzien.

5. Een gedeelte van de brandstofaccijns zal worden omgezet in de kilometerheffing. De toelichting (paragraaf 3.1.4) merkt terecht op dat deze omzetting uit een oogpunt van het beoogde variëren niet noodzakelijk is en dat de accijns zelfs een directer effect heeft op de keuze voor een zuinige auto. Het gevolg van de verschuiving van accijnzen naar kilometerheffing zal in elk geval het thans via de accijnzen behaalde effect doen afnemen: een forfait werkt immers altijd ruw.

Een argument voor deze verschuiving zou zijn dat de kilometerheffing daardoor "robuuster" wordt gemaakt. Daarmee is het nut en de noodzaak van deze verschuiving evenwel niet aangetoond.

Verder zouden de grenseffecten verminderen. De Raad acht dit laatste juist, maar merkt daarbij op dat de accijnsverschillen tussen enerzijds Nederland en anderzijds Duitsland en België de laatste jaren per saldo kleiner zijn geworden. Deze problematiek heeft derhalve thans minder gewicht.

Het college acht hierbij van belang dat de groepen die in de kilometerheffing worden ontzien - in het bijzonder de beroepsgoederenvervoersector (zware vrachtauto's) en de buitenlandse motorrijtuigen - in een voordeliger positie komen: lagere accijnzen zonder de compenserende heffing in de kilometerheffing. Dit is strijdig met de bedoeling van de kilometerheffing.

De Raad adviseert de verschuiving van accijns naar kilometerheffing niet door te voeren.

6. Bij de omzetting van de huidige belastingen in een kilometerheffing is uitgegaan van gemiddelde jaarkilometrages. Budgetneutraliteit wordt dus alleen bereikt op macroniveau. De effecten voor de verschillende groepen rijders worden in de toelichting niet beschreven. Dat inzicht in de effecten is echter van belang

omdat zij botsen met de doelstelling van de heffing. Globaal gesteld zullen rijders die grote afstanden afleggen, relatief veel basistarief, maar relatief veel minder brandstof tarief betalen. Bij rijders van kleine afstanden zal dat andersom zijn. De Raad adviseert deze effecten nader onder ogen te zien.

7. De MRB vervalt en wordt vervangen door een variabele kilometerheffing. Datzelfde geldt voor een deel van de BPM. Daarmee wordt radicaal gekozen voor het belasten van het gebruik van motorvoertuigen in plaats van belasten van het houderschap.

In het huidige stelsel is sprake van een mengvorm: de BPM voor de aanschaf van het voertuig, de MRB voor het houden en de accijnzen voor het gebruik ervan. In het voorstel blijven slechts twee van deze categorieën over: een (lagere) BPM voor de aanschaf en de kilometerheffing en accijnzen voor het gebruik. Het houden van een motorrijtuig zal in het geheel niet meer worden belast. De vraag komt op of het voorstel daarmee niet te ver doorschiet, mede gezien de doelstellingen van het wetsvoorstel. Motorvoertuigen leiden immers niet alleen bij gebruik tot congestie, ook het houden brengt de nodige maatschappelijke lasten mee, vooral in de vorm van het gebruik van openbare ruimte door de auto voor de deur te zetten. Een motorrijtuig dat in de openbare ruimte is geparkeerd, rijdt weliswaar niet op de weg, maar maakt van die openbare ruimte wel gebruik. De parkeerproblematiek kan bovendien niet los worden gezien van de congestieproblematiek in het algemeen. De vooral in de steden bestaande regelingen voor betaald parkeren nemen deze problematiek slechts ten dele weg, door ontwijkingmogelijkheden, en omdat de financiële druk daarvan veel geringer is dan van de huidige MRB.

De Raad adviseert voor het doen vervallen van een belasting op het hier bedoelde gebruik van openbare ruimte een dragende motivering te geven.

Uitvoering/handhaving

8. De kilometerheffing is geheel afhankelijk van een goede werking van de mobimeters. Dit geldt zowel voor de belastingdienst als voor de belastingplichtige.

De Raad wijst op de grote risico's terzake.

a. Zoals ook in artikel 1.7 is geregeld, is de kilometerheffing alleen van toepassing in Nederland. De mobimeter moet dan wel exact kunnen registreren of het desbetreffende motorrijtuig in Nederland rijdt of (net) over de grens. De Raad adviseert nader in te gaan op de technische voorzieningen die hiervoor noodzakelijk zijn.

b. Indien de mobimeter geen signaal meer afgeeft, is de houder verplicht deze binnen vijf werkdagen te repareren (artikel 1.9, derde en vierde lid). Dit voorschrift kan de nodige praktische problemen meebrengen. De Raad legt hierna een aantal problemen voor, die om een oplossing vragen.

- Hoe kan de houder vaststellen dat de mobimeter geen signaal meer geeft?
- Het motorrijtuig staat tijdelijk niet ter beschikking van de houder omdat deze is uitgeleend of is gestolen.
- Wat te doen indien het motorrijtuig een maand stilstaat?
- De houder merkt dat de mobimeter stuk is terwijl hij op weg is naar het buitenland en komt pas na een maand weer terug.
- De houder kan geen garage vinden die het effect binnen die vijf dagen kan repareren.

De Raad adviseert in de toelichting nader aan te geven hoe deze en dergelijke problemen kunnen worden opgelost.

c. Ingevolge artikel 2.8 geldt een toeslag op het basistarief indien gebruik wordt gemaakt van een aanhangwagen. De vraag komt op langs welke methode de mobimeter hiermee rekening kan houden en op welke wijze dit voorschrift gehandhaafd zal worden.

De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

d. Nu zowel de (belasting)inspecteur als de belastingplichtige voor het bepalen van de belastingschuld afhankelijk zijn van de goede werking van de mobimeter, ontstaan problemen met het bepalen van de belastingschuld indien de mobimeter niet goed functioneert. De normale fiscale regels voor de situatie dat niet de juiste aangifte is gedaan, houden in dat de bewijslast alsdan wordt omgekeerd (artikelen 25, derde lid, en 27 e van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR)). De belastingaanslag wordt dan op basis van een schatting vastgesteld. Daarbij is van belang dat er in het belastingrecht in het algemeen veel alternatieve mogelijkheden zijn om tot een juiste belastingheffing te komen. De fiscus beschikt veelal over vele gegevens (via koppeling met andere overheidsbestanden en via renseignementen) en de administratieplicht voor ondernemers speelt een belangrijke rol.

Het belang van alternatieve mogelijkheden wordt in de toelichting wel onderkend (paragraaf 3.3), doch niet nader beschreven.

Bij het niet (goed) functioneren van de mobimeter zullen er zeer weinig aanknopingspunten zijn om de belastingschuld vast te kunnen stellen, wellicht een enkele foto, een kilometeradministratie van de belastingplichtige in het kader van de inkomstenbelasting, of eventueel gegevens van vorige tijdvakken. Het zou bovendien niet redelijk zijn de bewijslast om te keren indien de mobimeter buiten de schuld van de belastingplichtige niet goed functioneert. Het is voorts van belang dat de regeling voor deze situaties zo wordt opgezet dat deze in de praktijk niet tot te veel procedures aanleiding geeft.

De Raad adviseert in deze problematiek te voorzien.

9. Door de invoering van de kilometerheffing wordt het gebruikmaken van katvangers en kentekenverzamelaars, alsmede van valse kentekens nog aantrekkelijker dan nu het geval is. Doordat in de kilometerheffing niet alleen een MRB-component zit, maar ook een gedeelte van de BPM en de accijnzen, alsmede - in de toekomst - er beleidsmaatregelen in worden verwerkt, neemt het financiële belang toe. De Raad adviseert de kilometerheffing niet in te voeren en uit te breiden alvorens deze problematiek in de praktijk voldoende onder controle is.

10. De toelichting (paragraaf 5.3) vermeldt dat op de feitelijke invoering en de kosten van de heffings- en inningcomponenten van het systeem in dit stadium van de ontwikkeling van het systeemconcept nog onvoldoende zicht is. Dit aspect wordt doorgeschoven naar de invoeringswet. De uitvoerings- en handhavingsaspecten zijn essentieel voor de mate waarin het voorgestelde "systeemconcept" succesvol zal zijn. Hierover dient dan ook bij de besluitvorming tevoren duidelijkheid te bestaan.

De Raad adviseert deze aspecten nader te bezien en daarop in de toelichting in te gaan.

Europese aspecten

11. Volgens de toelichting (paragraaf 2.2) past het voorstel in het kader van de Europese ontwikkelingen, waarbij wordt gewezen op het door de Commissie opgestelde Witboek voor het Europese vervoersbeleid. (*zie noot 1*) Op het wegvervoer geconcentreerde maatregelen in de vorm van heffingen worden als optie voorgesteld in het Witboek. De Commissie kiest echter uitdrukkelijk voor een benadering waarbij dergelijke heffingen worden gecombineerd met

revitalisering van alternatieven voor de weg (in het bijzonder spoorvervoer) en gerichte investeringen in het trans-Europese netwerk, en wijst daarbij een geïsoleerde benadering van uitsluitend heffingen expliciet af (zie hoofdpijnen, paragraaf IV, slot van het Witboek). Daarenboven wijst de Commissie (paragraaf V) op de noodzaak van een "totaalstrategie" die verder gaat dan het Europese vervoersbeleid, en waarbij ook de samenhang met het economische beleid, ruimtelijke ordening en stedenbouw, begrotings- en belastingbeleid en dergelijke naar voren komen.

Overigens mag men niet verwachten dat de door de Commissie voorgestelde maatregelen zonder slag of stoot worden aangenomen. Het Witboek is niet onverdeeld gunstig ontvangen door de lidstaten. De Raad acht het riskant om met een beroep op het Witboek vooruit te lopen op de rest van Europa, zeker waar het gaat om een voorstel waaraan zowel voor de overheid als voor de burgers forse kosten en inspanningen zijn verbonden. In de toelichting wordt aan vorengenoemde aspecten in het geheel geen aandacht gegeven. De Raad adviseert de plannen beter af te stemmen op de Europese ontwikkelingen.

12a. De opzet van het voorgestelde systeem is vooralsnog bescheiden, om in overeenstemming te blijven met toepasselijke Europese regels. Zo gelden voor de accijnzen minimumtarieven, waardoor een verdere omzetting van de accijnzen in een kilometerheffing niet mogelijk is. Voor zware vrachtauto's gelden minimumtarieven voor de MRB, terwijl aparte regels gelden in het kader van het Eurovignetteverdrag.

De belastingheffing van motorrijtuigen staat in Europees verband steeds meer in de belangstelling. Er is al enige tijd een discussie gaande over een verdere vermindering van de vrijheid van lidstaten om accijnstarieven vast te stellen. Volgens een antwoord van Commissaris Bolkestein op een vraag uit het Europees Parlement (*zie noot 2*) zou de Commissie eind 2001 of begin 2002 een mededeling over de autobelasting publiceren, om met de lidstaten en andere communautaire instellingen over de toekomstige mogelijkheden voor een optreden op communautair niveau te discussiëren.

De Raad acht dan ook voor de toekomst een sterkere harmonisatie van de regels op dit terrein waarschijnlijker dan een grotere vrijheid voor de lidstaten. Hij raadt het thans vastleggen van grote investeringen voor een heffingssysteem af, omdat het risico groot is dat daarin als gevolg van de Europese ontwikkelingen ingrijpende wijzigingen nodig zijn, terwijl medewerking op Europees niveau bij de verdere uitbreiding daarvan evenzeer onzeker is.

b. Bij het vooralsnog uitblijven van Europese besluitvorming die leidt tot een uniform Europees stelsel dient bij het treffen van maatregelen niet alleen rekening te worden gehouden met de Europese beleidsontwikkelingen, maar eveneens afstemming plaats te vinden met de omringende landen zodat binnen deze Europese regio al te grote grenseffecten kunnen worden voorkomen. Uit de toelichting wordt niet duidelijk of met de omringende landen overleg over deze materie heeft plaatsgehad. De Raad adviseert hierop alsnog in te gaan.

13a. Het op termijn in te voeren congestietarief zal wel gaan gelden voor binnenlandse zware vrachtauto's, maar niet voor buitenlandse. De toelichting stelt over de vrijstelling voor motorrijtuigen met een buitenlands kenteken dat dit geschiedt vanwege de beoogde budgetneutraliteit: de kilometerheffing is een omzetting van de MRB, en die betalen de motorrijtuigen met een buitenlands kenteken niet. In zijn algemeenheid is dat juist, maar voor Nederlandse zware vrachtauto's is geen sprake van een omzetting van de MRB: die blijft gewoon bestaan in verband met de vereisten die voortvloeien uit richtlijn 1999/62/EG. (*zie noot 3*) Ook een verlaging van die belasting is niet mogelijk: Nederland hanteert al (vrijwel) het minimumtarief. De enige component die overblijft is de accijns.

Daarin zijn binnenlandse en buitenlandse zware vrachtauto's echter gelijk. De buitenlandse vrachtauto's profiteren immers ook mee van de accijnsverlaging. Daarmee leidt de heffing van het congestietarief ten aanzien van Nederlandse zware vrachtauto's tot concurrentienadelen voor de Nederlandse vervoerssector. De Raad adviseert dit aspect opnieuw te bezien.

b. Het expresbaantarief en het toltarief blijven gehandhaafd. In het licht van de artikelen 7 en 9 van richtlijn 1999/62/EG komt voor zware vrachtauto's de vraag op of sprake is van ontoelaatbare cumulatie van deze tarieven met het congestietarief en het tarief zware vrachtauto's. De Raad adviseert dit punt nader onder ogen te zien.

14. Het voorstel voorziet in de omzetting van de Bzm in een kilometerheffing voor zware vrachtauto's. Deze belasting is gebaseerd op het Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtauto's (Trb.1994, 69; Eurovignet), welke een regeling is in de zin van artikel 8 van richtlijn 1999/62/EG. De structuur van de heffing van het Eurovignet is in dat verdrag vastgesteld. Ingevolge artikel 7 geldt dat het gebruiksrecht kan worden betaald voor een tijdvak bestaande in dagen, weken, kalendermaanden of jaren. Bepaald mag worden dat voor binnenlands geregistreerde zware vrachtauto's alleen een jaarvignet kan worden aangeschaft. Het vignet is ook in de andere deelnemende staten geldig.

Dit systeem voorziet niet in een kilometerheffing. Zonder verdragswijziging en wijziging van richtlijn 1999/62/EG zal de Bzm dan ook niet kunnen worden omgezet. Voorts zullen, zo een dergelijke verdragswijziging plaats zal hebben, de overige benodigde elementen uit de Bzm, bijvoorbeeld de op het verdrag gebaseerde terugaafregeling, moeten worden meegenomen.

De Raad adviseert het voorstel in overeenstemming te brengen met het Eurovignet en richtlijn 1999/62/EG en in te gaan op de eventuele concrete ontwikkelingen die gaande zijn om deze regelingen in internationaal verband aan te passen.

15. De toelichting gaat ervan uit dat de aanschaf van een mobimeter in verband met Europeesrechtelijke aspecten niet verplicht wordt gesteld voor zware vrachtauto's met een buitenlands kenteken. Voor deze categorie zal terecht een apart systeem worden ontwikkeld. Het college vraagt zich af waarom niet wordt aangesloten bij het bestaande Eurovignet-systeem, dat onderscheid maakt tussen dagvignetten, weekvignetten en jaarvignetten. Een eventuele gewijzigde opzet van het Eurovignet geeft wellicht, afhankelijk van de benodigde verdragswijzigingen, in de toekomst mogelijkheden voor een wijziging van het heffingssysteem. Voor een goede beoordeling acht de Raad het wenselijk de heffing van het kilometertarief voor deze categorie, zowel voor de hoogte van de tarieven, als in zijn uitvoeringsaspecten te onderzoeken. Dat is mede van belang vanwege het discriminatieverbod bij de belastingheffing in Europees kader. De Raad adviseert dit aspect te bezien.

16. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.10 wordt vermeld dat aldaar opgenomen technische voorschriften zullen worden genotificeerd bij de Europese Commissie vóór de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel bevat echter nog meer technische voorschriften. Een aantal daarvan hoeft niet te worden genotificeerd omdat het technische voorschriften betreft die voortvloeien uit Europese regels. Voor andere is dat niet het geval. De Raad adviseert in de toelichting een inventarisatie te geven van technische voorschriften en waar nodig de desbetreffende voorschriften te notificeren.

Belastingtechnische opmerkingen

17. Ingevolge artikel 1.19 geldt bij de heffing een flexibel tijdvak waarover de belasting moet worden voldaan. Het tijdvak is een jaar indien in een jaar minder dan 1.000 kilometer wordt gereden. Indien meer wordt gereden, eindigt het tijdvak bij elke 1.000 kilometer. Daarbij worden maanden als maatstaf gehanteerd. Als dus in drie maanden 1.000 kilometer wordt gereden, is het tijdvak die drie maanden. Indien in één maand 15.000 kilometer wordt gereden is het tijdvak een maand.

Dit heeft niet alleen formele betekenis, maar ook materiële: het brandstoftarief wordt immers per tijdvak geheven. Het gevolg is dat wanneer in een maand meer dan 1.000 kilometer wordt gereden, het brandstoftarief per kilometer lager is dan wanneer 1.000 kilometer of minder wordt gereden. Dat komt er kort gezegd op neer dat rijders die veel gebruik maken van de weg, relatief minder brandstofbelasting betalen. Dat is strijdig met de milieudoelstelling van het brandstoftarief: meer vervuiling vraagt minimaal om een overeenkomstige hoge heffing. Die milieudoelstelling komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de lagere tarieven of vrijstellingen bij het gebruik van milieuvriendelijke brandstoffen of het gebruik van emissiearme motoren. Als argumentatie wordt gesteld (paragraaf 3.1.6) dat het niet goed mogelijk is om de brandstoftoeslagen per kilometer te gaan heffen, zonder een substantiële wijziging te veroorzaken in de marktaandelen van de onderscheiden motorbrandstoffen in het voertuigenpark. Nadere mogelijkheden tot variëren van de brandstoftoelagen worden in een later stadium gezien.

De gekozen benadering komt de consistentie van het beoogde belastingstelsel niet ten goede. De Raad adviseert deze problematiek opnieuw te bezien.

18. Bij de omzetting van de BPM in kilometerheffing wordt bij de omrekening in kilometerheffing uitgegaan van een afschrijvingsperiode van 13 jaar voor personenauto's en van 18 jaar voor motorrijwielen. Opvallend is dat deze termijnen afwijken van de in artikel 10 BPM opgenomen afschrijvingstermijn, die het resultaat is van uitgebreide onderhandelingen met - onder andere - de Europese Commissie. Daarvoor wordt geen verklaring gegeven. De Raad adviseert dat alsnog te doen dan wel deze in overeenstemming te brengen met de huidige termijnen.

19. Ingevolge artikel 3.1 zijn houders van in het buitenland geregistreerde motorrijtuigen niet aan de kilometerheffing onderworpen. Zolang de kilometerheffing uitsluitend een budgetneutrale omzetting van (vooral) de MRB inhoudt, acht het college deze benadering consistent. Ten aanzien van die motorrijtuigen wordt immers elders al belasting betaald. Naarmate echter meer andere doelstellingen worden nagestreefd met de kilometerheffing door differentiaties in de tariefstelling, gaat dit argument minder op. Dat geldt zeker voor het congestietarief, dat immers budgettair wellicht nog wel een relatie heeft met het variëren van de MRB, maar dat juist is gerelateerd aan het gebruik van bepaalde wegen op bepaalde tijdstippen. Buitenlandse motorrijtuigen kunnen ook op die tijdstippen en op die plaatsen van de weg gebruikmaken. Overigens geldt het argument van budgetneutraliteit niet voor de accijnscomponent van de kilometerheffing voorzover buitenlandse motorrijtuigen in Nederland tanken.

Ook uit een oogpunt van gelijkheid kan een uitbreiding van de kilometerheffing problemen opleveren. Het college wijst bijvoorbeeld op een werknemer die in Nederland woont en werkt (kilometerheffing) en diens collega die net over de grens in België woont (geen kilometerheffing).

De Raad concludeert dat de problematiek van de buitenlandse motorrijtuigen bij een zeer bescheiden - budgetneutrale - opzet van de kilometerheffing nog niet tot grote problemen leidt, maar dat dit wel het geval is naarmate de kilometerheffing effectiever wordt. De Raad adviseert hieraan nader aandacht te besteden.

20. Het voorstel voorziet in ontheffingen voor bepaalde categorieën motorrijtuigen. Deze zijn geïnspireerd door de bestaande ontheffingen in de MRB, de BPM en de accijnzen. De Raad maakt hierover een aantal opmerkingen.

a. Gehandhaafd wordt de huidige ontheffing voor taxi's (artikel 3.2, eerste lid, onderdeel m), welke in de toelichting wordt aangeduid als een maatregel ter stimulering van het openbaar vervoer. De wettekst onderscheidt openbaar vervoer evenwel van taxivervoer. Wettekst en toelichting dienen in overeenstemming met elkaar te zijn.

Het college vraagt zich af of, nu het accent bij de belastingheffing op auto's meer op het gebruik komt te liggen, de ontheffing voor taxi's bij privé-gebruik nog gerechtvaardigd is. Anders dan bij de andere vrijgestelde categorieën is privé-gebruik bij taxi's te verwachten. Het wettelijk criterium "en daarvoor geheel of nagenoeg geheel worden gebruikt" in dit onderdeel is op het uitzonderen van de ontheffing bij privé-gebruik van taxi's niet toegesneden, omdat het alleen de mogelijkheid biedt de taxi als zodanig wel of niet onder de ontheffing te laten vallen.

Het college acht de stelling in de toelichting (paragraaf 6.2.1) dat voor taxi's de kosten zullen toenemen niet juist. Zij zijn immers vrijgesteld van kilometerheffing en worden bovendien met lagere brandstofaccijnzen geconfronteerd.

De Raad adviseert de ontheffingsmogelijkheid voor privé-gebruik van taxi's opnieuw te bezien.

b. De in artikel 3.2, onderdelen v en w, geregelde ontheffing om internationale dubbele belasting te voorkomen, kan worden gemotiveerd zolang de kilometerheffing louter een omzetting is van de MRB en BPM. Voor de bijkomende elementen, in het bijzonder de congestieheffing, is dit niet het geval. De Raad adviseert hier met het oog op de verdere ontwikkeling van de kilometerheffing nader aandacht aan te besteden.

21. Blijkens artikel 1.1 is de kilometerheffing ook van toepassing op het rijden anders dan op de openbare weg. Tegelijkertijd voorziet het voorstel in artikel 3.2, eerste lid, aanhef en onderdeel k, in een ontheffing voor motorrijtuigen waarmee gewoonlijk slechts over een geringe afstand gebruik van de weg wordt gemaakt. Ook wordt voorzien in een ontheffing voor motorrijtuigen die zijn ingericht voor het gebruik elders dan op de weg en uitsluitend voor het landbouw- en het bosbouwbedrijf (artikel 3.2, onderdeel j), en in een ontheffing gekoppeld aan de schorsingsregeling (onderdeel l). Deze ontheffingen zijn niet te verenigen met het in artikel 1.1 gekozen uitgangspunt. De toelichting bij dit artikel meldt dat de oorspronkelijke redenen voor deze ontheffingen (geen gebruik van de openbare weg) geldig zijn gebleven. Voorts dat het verplichten tot het hebben van een mobimeter niet in verhouding zou staan tot het geringe aantal gereden kilometers. Dat laatste is niet juist: het aantal kilometers kan groot zijn, alleen het aantal kilometers over de weg is dat in het algemeen niet.

De Raad adviseert een dragende motivering te geven voor de voorgestelde ontheffingen.

22. De kilometerheffing is een rijksbelasting, waarop de AWR, met het daarbijbehorende gesloten stelsel van rechtsbescherming, van toepassing is. Dat betekent dat alleen bezwaar en beroep openstaat tegen de eigen voldoening op aangifte, naheffingsaanslagen en door de inspecteur genomen en als zodanig in de wet aangeduide voor bezwaar vatbare beschikkingen. Zonder nadere voorziening staan tegen de overige besluiten op grond van deze wet geen rechtsmiddelen open bij de administratieve rechter (zie ook artikel 8:4, aanhef en onderdeel g, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)). Voor de benodigde rechtsbescherming, bijvoorbeeld tegen besluiten van de Minister van Verkeer en Waterstaat op grond van deze wet, dient dan ook een afzonderlijke voorziening te

worden getroffen. Op een aantal plaatsen gebeurt dit (bijvoorbeeld artikel 1.12, derde lid), op andere echter niet. Zo is tegen een weigering van een typekeuring geen bezwaar en beroep mogelijk.

Om het stelsel sluitend te maken verdient het de voorkeur om een generieke vangnetbepaling op te nemen, bijvoorbeeld dat artikel 8:4, aanhef en onderdeel g, Awb niet van toepassing is op besluiten van de Minister van Verkeer en Waterstaat, de door die minister ingevolge deze wet aangewezen instanties en de Dienst Wegverkeer, voorzover niet in een bijzondere regeling is voorzien. De Raad adviseert het wetsvoorstel aan te passen.

23. De invoering van de kilometerheffing vergt grote investeringen en leidt, vanwege de verplichte inbouw van mobimeters, tot een nieuwe markt. Uit mededingingsoogpunt moet worden voorkomen dat door de specifieke kenmerken van de techniek of door de samenhang tussen service-providers en het gebruik van de mobimeter, slechts één aanbieder of een beperkt aantal aanbieders op deze markt actief zal kunnen zijn. Dat geldt temeer wanneer met deze techniek ook andere diensten, zoals fileberichten en dergelijke verleend zullen worden of mobimeters in andere apparaten, zoals autoradio's en boordcomputers worden ingebouwd. Dit vereist dat de systeemvereisten "merkonafhankelijk" worden opgesteld, zodat ook concurrenten deze diensten kunnen aanbieden. De Raad adviseert in de toelichting nader op de mededingingsaspecten in te gaan.

24. De Raad adviseert om de uitzondering van belastbaarheid bij het niet goed functioneren van de mobimeter niet in artikel 1.8 op te nemen omdat daarmee de grondslag voor belastingheffing bij onreglementair disfunctioneren van de mobimeter dreigt weg te vallen. Hij adviseert om als belastbaar feit het rijden te hanteren en het gebruik van de mobimeter als (verplicht) hulpmiddel voor het vaststellen van de belastingschuld te typeren. De Raad adviseert het wetsvoorstel aldus aan te passen.

25. In artikel 1.10, tweede lid, wordt geregeld dat de Minister van Verkeer en Waterstaat een tarief kan vaststellen voor de typegoedkeuring van mobimeters. Het verdient aanbeveling om te bepalen dat de globale opbrengsten van dit tarief niet hoger mogen zijn dan de globale kosten die zijn gemoeid met de typekeuringen. Tevens dient men het tarief niet - zoals nu gebeurt - alleen in rekening te brengen wanneer het type wordt goedgekeurd, maar ook wanneer het wordt afgekeurd. De daarmee gepaard gaande kosten zijn immers niet wezenlijk anders.

De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

26. Artikel 1.21 regelt de aangifte. Deze bepaling geeft aanleiding tot een aantal opmerkingen.

a. Indien geen functionerende mobimeter aanwezig is, moet ingevolge artikel 1.21, vierde lid, op de voet van hoofdstuk II AWR aangifte worden gedaan. Dat betekent dat de inspecteur dan een aangiftebiljet moet uitreiken (uitnodigen tot het doen van aangifte) en dat een model daarvoor moet worden opgesteld. Uit de toelichting wordt niet duidelijk hoe dit stelsel dan zal werken. Daarbij is het ook de vraag aan de hand van welke gegevens de aangifte wordt ingevuld en door de inspecteur wordt gecontroleerd. De Raad adviseert nader in te gaan op de wijze waarop een en ander zal geschieden.

b. Hoofdstuk II AWR is, behalve artikel 8, tweede lid, AWR (de aangifte is geen aanvraag), uitgesloten bij de aangifte door middel van de mobimeter. Een aantal aspecten is daardoor niet geregeld, in het bijzonder: het ontstaan van de aangifteplicht en het tijdstip waarop dat gebeurt (artikel 6 AWR), de inhoud van de aangifteverplichting (artikel 7 AWR), de verplichting om de gevraagde

gegevens duidelijk, stellig en zonder voorbehoud aan te leveren (artikel 8, eerste lid, AWR), de termijn voor het doen van aangifte (artikel 10, tweede lid, AWR) en uitstel (artikel 10, derde lid, AWR). Het is begrijpelijk dat op een aantal punten van dit systeem wordt afgeweken, dat neemt niet weg dat deze aspecten moeten worden geregeld. Het wetsvoorstel voorziet hierin niet.

De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen.

27. Artikel 1.22 geeft een afwijkende regel voor de aanvang van de bezwaartermijn: twee weken na de dag van voldoening. De Raad acht dit niet wenselijk, nu de termijn voor voldoening niet afwijkt. Het gegeven argument van de automatische betaling kan niet overtuigen. Indien de mobimeter zo is afgesteld dat de aangifte (en de eventueel daaraan gekoppelde automatische betaling) automatisch geschiedt, kan deze dat op een geschikte wijze aan de houder kenbaar maken. Daarenboven is er in het voorstel terecht geen verplichting om automatisch aangifte te doen of automatisch te betalen. De mobimeter dient dus een voorziening te bevatten waarmee de belastingplichtige zelf kan beslissen wanneer en tot welk bedrag aangifte wordt gedaan. Verder dient ten behoeve van de gevallen waarin niet automatisch wordt betaald, door de mobimeter altijd te worden gewaarschuwd wanneer aangifte dient te worden gedaan en te worden betaald, om handmatige betaling mogelijk te maken. De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt opnieuw te bezien.

28. Ingevolge artikel 1.23, tweede lid, wordt korting gegeven bij automatische betaling. Terecht wordt slechts een kleine korting gegeven op de te betalen belasting bij automatische incasso. Deze korting kan worden gerechtvaardigd door de lagere administratieve lasten die hiermee gemoeid zijn. Een hoger bedrag zou al snel tot (fiscale) ongelijke behandeling leiden waarvoor geen rechtvaardiging bestaat. Tegelijkertijd zal de stimulans die hiervan uitgaat wellicht niet groot zijn. Het systeem dient voldoende mogelijkheden te bieden om handmatig te betalen. Dat betekent ook dat (tijdig) een acceptgiro verzonden zal moeten worden naar de belastingplichtige. Dat kan problemen opleveren in verband met de flexibele duur van tijdvakken. Uit de wet en de toelichting wordt - mede als gevolg van de nadruk die op de automatische incasso ligt - niet duidelijk hoe dit probleem zal worden opgelost. De Raad adviseert nader op deze problematiek in te gaan.

29. Ingevolge artikel 2.2 bedraagt het brandstoftarief voor een motorrijtuig dat zich bij een herstelbedrijf of in een bedrijfsvoorraad bevindt, nihil. Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a, is dat het geval wanneer dat aan het begin van het tijdvak het geval is. Door de koppeling met het begin van het tijdvak, wordt de toepassing van dit nihil tarief een toevalligheid: indien de auto net op dat moment in de garage is, geldt het nihil tarief, anders niet. Door ervoor te zorgen dat de auto bij elk begin van een tijdvak bij de garage is, kan het brandstoftarief zelfs geheel worden ontlopen.

Hetgeen hiervoor is opgemerkt geldt in mindere mate voor het lage tarief van het basistarief ingevolge dit artikel.

Het college merkt op dat de bestaande MRB-bepaling niet goed is vervangen. Het is bovendien de vraag of aan deze bepaling nog behoefte bestaat, nu het basistarief volledig kilometergerelateerd is - in de garage wordt niet gereden - en de tijdvakken voor het brandstoftarief eveneens zodat niet rijden automatisch tot overeenkomstige verlenging van het tijdvak leidt en daarmee in feite materieel tot vrijstelling over het desbetreffende tijdvak.

De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

30. Hoofdstuk 2 regelt de tarieven. De bepalingen inzake het basistarief regelen uitsluitend in welke situatie welk tarief van toepassing is. Bij de andere tarieven (artikelen 2.9, eerste lid (brandstoftarief), 2.10 (congestietarief) en 2.16 (tarief

zware vrachtauto's) wordt de verschuldigdheid zelf nog een keer geregeld. De Raad adviseert deze bepalingen aan te passen overeenkomstig het model dat is gehanteerd bij het basistarief.

31. Artikel 4.1 regelt - in aanvulling op artikel 20 AWR - de naheffing. Deze bepaling is ontleend aan de MRB. In de MRB is echter een geheel zelfstandig, van de AWR afwijkend, stelsel van naheffing gecreëerd, hetgeen in dit wetsvoorstel niet het geval is. Een aantal van de in artikel 4.1 geregelde situaties wordt al door artikel 20 AWR, dat ook van toepassing is, bestreken. De Raad adviseert om de bepalingen inzake naheffing opnieuw te bezien.

32. Paragraaf 5.1 geeft de bevoegdheid tot het doen stilhouden van een voertuig, het brengen naar een plaats en het onderzoek naar de mobimeter. In het voorstel gaat het daarbij, gelet op de gehanteerde kopjes, om aanvullende strafrechtelijke bevoegdheden. In de huidige MRB gaat het echter om aanvullende controlebevoegdheden. Dat laatste lijkt juist, gelet op de omstandigheden dat bij het eerste gebruik van deze bevoegdheden (nog) geen sprake kan zijn van een verdenking van een strafbaar feit. De Raad adviseert dit aspect nog eens te bezien.

33. Aangezien het in dezen gaat om een belastingwet, waarop de AWR van toepassing is, zijn ingevolge artikel 1, vierde lid, AWR de afdelingen 5.2 (toezicht) en 10.2.1 (toezicht op bestuursorganen) Awb niet van toepassing, ook niet op bijvoorbeeld de typekeuringen en de periodieke keuringen van mobimeters. De bepalingen in de AWR betreffende de (informatie)verplichtingen ten dienste van de belastingheffing, zijn in dat geval ook niet van toepassing, omdat die verplichtingen uitsluitend gelden jegens de inspecteur. De Raad adviseert dit aspect te bezien en daarvoor de nodige voorzieningen te treffen.

34. Artikel 6.1 voorziet in een evaluatie binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet. Artikel 7.1 bepaalt echter dat de inwerkingtreding van de wet voor de verschillende hoofdstukken en paragrafen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. De Raad adviseert deze bepalingen beter op elkaar aan te laten sluiten.

35. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 25 februari 2002, no. [W09.02.0005/V](#), met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 1.6, eerste lid, onderdeel a, verduidelijken door welke personen het gezamenlijke verzoek moet worden ingediend.
- In artikel 1.10, zesde lid, "een in de regeling vast te stellen keurmerk" vervangen door: een in die regeling vast te stellen keurmerk.
- In artikel 1.19, eerste lid, "maand" telkens vervangen door: kalendermaand.
- In artikel 1.20, eerste en tweede lid, telkens de passage "telkenmale een periode als bedoeld in artikel 1.19, later" beter laten aansluiten op de rest van de

volzin.

- In artikel 1.23, eerste lid, "Het bedrag aan in een tijdvak" vervangen door: Het bedrag van de in een tijdvak.

- In artikel 2.13, eerste lid, het gehanteerde begrip "periodiek" nader omschrijven.

Nader rapport (reactie op het advies) van 8 augustus 2003

De Raad van State is van oordeel dat over het voorstel in deze vorm niet positief kan worden geadviseerd. De Raad zet grote vraagtekens bij de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de kilometerheffing, mede vanwege de technische complexiteit. Naar het oordeel van de Raad bestaat onvoldoende duidelijkheid of en wanneer de benodigde apparatuur aan de eisen van de belastingheffing kan voldoen. De Raad wijst er voorts op dat sprake is van Europese beleidsonzekerheden.

Voorts is de Raad van oordeel dat het voorstel nog op een groot aantal onderdelen moet worden uitgewerkt en nadere Europese afstemming en besluitvorming nodig zal zijn, waardoor de Raad geen spoedeisend belang aanwezig acht om het wetsvoorstel vooruitlopend daarop in te dienen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Het advies van de Raad van State onderstreept nog eens het belang van een zorgvuldige, gecoördineerde en internationaal afgestemde voorbereiding van verregaande vormen van beprijzing van het verkeer. De door de Raad genoemde punten hebben ertoe geleid dat het wetsvoorstel niet meer is ingediend voor de regeringsovergang in 2002.

In het Hoofdlijnenakkoord waarop het huidige kabinet steunt, is geen plaats ingeruimd voor invoering van een algemene kilometerheffing. Het kabinet zal wel in overleg met de transportsector de mogelijkheid van beprijzing van de transportsector, onder gelijktijdige terugsluis binnen de budgettaire spelregels, bezien. Gezien het vorenstaande is het niet meer opportuun het voorliggende wetsvoorstel verder uit te werken.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U, mede namens mijn ambtgenoten van Financiën en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, in overweging geven het hierbij gevoegde voorstel van wet overeenkomstig het advies van de Raad van State niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden en goed te vinden dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Raad van State en het voorstel van wet en de daarbij behorende memorie van toelichting zoals deze aan de Raad van State zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

De Minister van Verkeer en Waterstaat

(1) Witboek voor het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen (COM(2001) 370 def.).

(2) Antwoord van Commissaris Bolkestein op de schriftelijke vraag P-1792/01 van Konstantinos Hatzidakis, 12 juni 2001 (2001/C 364 E/227).

(3) Richtlijn nr.1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtauto's (PbEG L 187).