

# Grenseffectenrapportage 2017

## Dossier 1: De potentiële effecten van de Duitse tolheffing voor personenauto's op grensregio's



Universiteit Maastricht

# Grenseffectenrapportage 2017

Dossier 1: De potentiële effecten van de Duitse tolheffing voor personenauto's op grensregio's

Martin Unfried  
Barbara Hamacher

Het *Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM* is de spil van wetenschappelijk onderzoek, advisering, kennisuitwisseling en trainingsactiviteiten omtrent grensoverschrijdende samenwerking en mobiliteit.

ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).



## Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	1
2.	De Duitse tolheffing: Chronologie en vormgeving.....	1
2.1	Chronologie.....	1
2.2	Vormgeving.....	2
3.	Doelstelling en methode.....	4
4.	Onderzoeksthema's, principes, benchmarks en indicatoren.....	5
5.	Europese integratie: schending van het non-discriminatiebeginsel.....	7
5.1	Uniforme tolheffing in heel Europa vs. kettingreactie van nationale tolheffingssystemen	7
5.2	Strijdigheid met Europees recht .....	8
5.2.1	Het algemene discriminatieverbod.....	8
5.2.2	Stand van de discussie inzake de strijdigheid van de tolheffing met Europees recht	9
5.2.3	Juridische argumentatie.....	10
5.2.4	Procedure voor het Europees Hof van Justitie (hierna: HvJ-EU) .....	11
5.3	Stand van de discussie rond de inkomstenprognoses .....	12
6.	Duurzame sociaaleconomische ontwikkeling.....	14
6.1	Positief: vignet voor personenauto's van niet-ingezetenen alleen vereist op snelwegen	14
6.2	Omzetderiving en teruglopende investeringen bij Duitse ondernemingen .....	15
6.3	Negatieve effecten voor grenspendelaars en ondernemingen die grensoverschrijdend actief zijn .....	18
6.4	Duurzaamheid: Uitwijkeffecten van het verkeer naar binnenwegen.....	18
7.	Euregionale cohesie / grensoverschrijdende samenwerking .....	20
8.	Conclusie.....	24
	Bronvermelding .....	26
	Bijlagen.....	28

## Afbeeldingenlijst

Afb. 1: Berekening van de prijs van het jaarvignet .....	3
Afb. 2: Berekening van de vignetprijs voor personenauto's van niet-ingezetenen.....	3
Afb. 3: Onderzoeksthema's, principes, benchmarks en indicatoren .....	5
Afb. 4: Met welke van de volgende uitspraken bent u het eens? (1).....	8
Afb. 5: Waarom rijdt u naar Duitsland? (Meerdere antwoorden mogelijk) .....	15
Afb. 6: Hoe vaak gaat u de Duits-Nederlandse of de Duits-Belgische grens over? .....	16
Afb. 7: Grensoverschrijdende verkeersinfrastructuur Aken-Luik-Maastricht .....	20
Afb. 8: Hoe denkt u in het algemeen over de Duitse tolheffing? .....	21
Afb. 9: Met welke van de volgende uitspraken bent u het eens? (2).....	21
Afb. 10: Welk vignet zou u kopen? .....	22
Afb. 11: Voor buitenlandse personenauto's geldt de tolheffingsplicht alleen op Duitse snelwegen. Hoe beïnvloedt dat uw gedrag?.....	22

# 1. De potentiële effecten van de Duitse tolheffing voor personenauto's op grensregio's

## 1. Inleiding

In het coalitieakkoord van de Duitse Bondsregering (tot september 2017) was sprake van een met het Europese recht conforme tolheffing voor personenauto's, waarmee we eigenaren van personenauto's met een niet-Duits kenteken willen betrekken bij de financiering van extra uitgaven voor het snelwegennet, zonder voertuigen met een Duits kenteken hoger te belasten dan vroeger.<sup>1</sup> De aankondiging van een belasting voor uitsluitend niet-Duitse voertuigbezitters heeft van begin af aan tot levendige debatten geleid. Hoewel de Commissie haar bezwaren heeft herroepen door het beëindigen van een inbreukprocedure, blijft er grote twijfel bestaan over de verenigbaarheid met het Europees recht. Bovendien is er onenigheid over de vraag of de infrastructuurheffing (hierna: tolheffing) überhaupt noemenswaardige inkomsten voor de Duitse infrastructuur kan realiseren. Tegen de achtergrond van deze fundamentele punten van kritiek houdt dit dossier zich op de eerste plaats bezig met de mogelijke consequenties van de tolheffing in grensregio's. In het voorbeeld van de Euregio Maas-Rijn (hierna: EMR) bekijken we de potentiële effecten van de Duitse tolheffing voor grensoverschrijdende kwesties. Grensregio's zijn de plaatsen waar de Europese gedachte levend wordt gehouden en de voordelen van Europa aanwezig zijn in het dagelijks leven van de mensen. Er bestaan allerlei privé- en economische contacten over de grenzen heen. De grensoverschrijdende vervlechting en de bilaterale interacties zijn onmisbaar geworden voor de economie en het samenleven. Vooral in deze regio's zou de tolheffing de voortgang van de Europese integratie en de euregionale vervlechting kunnen schaden: Komen de Nederlanders en Belgen nu minder vaak naar Duitsland om te winkelen of vakantie te vieren? Krijgen ondernemers aan de Duitse kant van de grens te maken met omzetzerving van klanten uit de buurlanden? Zullen de investeringen in het grensgebied teruglopen? Hoe gaan grenspondelaars en kleine en middelgrote bedrijven uit België en Nederland die grensoverschrijdend actief zijn om met de stijgende kosten? Nemen de Belgische en Nederlandse automobilisten binnenwegen in plaats van de snelweg? Wat betekent deze tolheffing voor de euregionale vervlechting?

## 2. De Duitse tolheffing: Chronologie en vormgeving

### 2.1 Chronologie

Een centraal thema van de CSU in de verkiezingsstrijd voor de Bondsdagverkiezingen in 2013 was de invoering van een infrastructuurheffing voor buitenlandse personenauto's op Duitse snelwegen. Met het in november 2013 gesloten coalitieakkoord tussen CDU/CSU en SPD besloot de huidige Duitse regering tot de invoering van een tolheffing (zie hierboven). De Bondsdag keurde in maart 2015 de desbetreffende wet tot invoering van een infrastructuurheffing goed, ondanks bestaande twijfel over de verenigbaarheid met het Europese recht en de inkomstenberekening. In mei 2015 werd, na toestemming van de Bondsraad, de nationale wetgevingsprocedure met succes afgerond.

---

<sup>1</sup> Duitse Bondsregering: Deutschlands Zukunft gestalten. Coalitieakkoord tussen CDU, CSU en SPD. 18e wetgevingsperiode. Berlijn 2013. Pag. 9

De Europese Commissie leidde echter in september 2015 een inbreukprocedure in vanwege aanzienlijke bedenkingen op grond van Europees recht met betrekking tot een mogelijke discriminerende werking van de tolheffing. Op dat moment argumenteerde de Commissie als volgt:

*De Duitse voorschriften voorzien voor voertuigen met een Duits kenteken in een aftrek van de jaarlijkse motorrijtuigenbelasting ter hoogte van het exacte bedrag van de tolheffing. Dit zou – echter uitsluitend voor de in Duitsland geregistreerde voertuigen – tot een de facto ontheffing van de tolheffing leiden. [...] Een wegengebruiksbelasting die de jure of de facto alleen geheven wordt van buitenlanders, zou een discriminatie vormen en daarmee inbreuk maken op de verdragen van de EU.<sup>2</sup>*

In december 2016 maakten de Duitse Bondsminister van Verkeer en Digitale infrastructuur Alexander Dobrindt (CSU) en EU-commissaris voor Vervoer Violeta Bulc bekend dat zij een akkoord hadden bereikt. Men was het eens geworden over enkele wijzigingen, die de problemen met het Europees recht zouden verhelpen. Bij deze wijzigingen ging het met name om een aanpassing van de staffeling van de kortetermijnvignetten van drie naar vijf categorieën, en de tariefhoogte ervan, evenals een verlaging van de belasting voor personenauto's uit de Euro 6-klasse. De wijziging werd in januari 2017 door de Bondsdag goedgekeurd. In maart 2017 stemde de Bondsraad ermee in, echter met een kritische kanttekening in het desbetreffende advies:

*De infrastructuurheffing werpt hindernissen op tussen Duitsland en zijn Europese burenen. Vooral de grensregio's, waar op dit moment een veelheid van handelsbetrekkingen en dagelijkse contacten invulling geven aan de Europese gedachte, zijn hiervan de dupe. De invoering van een infrastructuurheffing is en blijft ook met de wijzigingen van de onderhavige wet een belasting vormen voor de grensoverschrijdende samenwerking en brengt de resultaten van de Europese integratie tot nu toe in gevaar.<sup>3</sup>*

Nadat de deelstaten die zich tegen de tolheffing verzetten tevergeefs een beroep deden op het bemiddelingscomité tussen Bondsdag en Bondsraad, trad de wet in werking. Daarop staakte de Europese Commissie in mei 2017 de inbreukprocedure tegen Duitsland, aangezien Duitsland door middel van de wijzigingen tegemoet was gekomen aan de bezwaren met betrekking tot discriminatie van buitenlanders. Op dit moment (zomer 2017) wordt ervan uitgegaan dat de tolheffingsplannen ten uitvoer zullen worden gebracht.

## **2.2 Vormgeving<sup>4</sup>**

De tolheffing voor personenauto's moet in eerste instantie door zowel eigenaren van auto's met een Duits kenteken als eigenaren van buitenlandse personenauto's worden betaald. Duitse autobezitters krijgen echter via de motorrijtuigenbelasting een compensatie van minstens dezelfde hoogte als de heffing. Eigenaren van Euro 6-voertuigen profiteren er zelfs van, aangezien de belastingcompensatie hoger zal uitvallen dan de berekende tolheffing. Bezitters van voertuigen met een Duits kenteken *moeten* een infrastructuurheffing betalen. De tolheffing geldt voor ingezetenen dus niet alleen voor de snelwegen. Daardoor moet gewaarborgd worden dat daadwerkelijk alle Duitse

---

<sup>2</sup> Europese Commissie: Persbericht van 29-9-2016: EU-Kommission verklagt Deutschland wegen Maut. Brussel 2016.

<sup>3</sup> Duitse Bondsdag. Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes. Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung. Berlijn 2017. Pag. 1

<sup>4</sup> Bronnen en nadere informatie: Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen i.V.m. Erstes Gesetz zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes.

personenautobezitters meedoen, terwijl parallel daarmee de motorrijtuigenbelasting verlaagd wordt, die eveneens op alle Duitse personenautobezitters betrekking heeft. Bovendien moet voorkomen worden dat Duitse autobezitters door binnenwegen te gebruiken de heffing ontlopen. Eigenaren van auto's die geen Duits kenteken hebben, moeten echter alleen tol betalen als ze gebruik maken van de Duitse snelwegen. Daarmee moet worden gewaarborgd dat het zogenoemde kleine grensverkeer met de buurlanden niet geschaad wordt.

De prijs voor het jaarvignet wordt berekend op basis van de cilinderinhoud en de milieueigenschappen van het voertuig. Bijgevolg ontstaan per 100 cc cilinderinhoud of deel daarvan de volgende toltarieven. Na vermenigvuldiging met de cilinderinhoud resulteert hieruit de prijs voor het jaarvignet. Het maximumtarief bedraagt 130 euro.

**Afb. 1: Berekening van de prijs van het jaarvignet**

<b>Emissieklasse</b>	Kosten per 100 cc cilinderinhoud of deel daarvan (in euro's)	
	<b>Benzinemotor</b>	<b>Dieselmotor</b>
Euro 3 of slechter	6,50	9,50
Euro 4 of 5	2,00	5,00
Euro 6	1,80	4,80

Eigenaren van auto's met een niet-Duits kenteken kunnen kiezen uit een vignet voor tien dagen, twee maanden of een jaar. De prijs van het jaarvignet wordt berekend aan de hand van dezelfde parameters als voor personenauto's met een Duits kenteken. De prijzen voor de 10-dagen- en 2-maandenvignetten richten zich naar de hoogte van de heffing die zou moeten worden betaald voor een jaarvignet.

**Afb. 2: Berekening van de vignetprijs voor personenauto's van niet-ingezetenen**

<b>Jaarvignet</b> (kosten in euro's)	<b>10-dagenvignet</b> (kosten in euro's)	<b>2-maandenvignet</b> (kosten in euro's)
Minder dan 20	2,50	7
20 tot 40	4	11
40 tot 70	8	18
70 tot 100	14	30
100 tot 130	20	40
Vanaf 130	25	50

### 3. Doelstelling en methode

De onderhavige beoordeling van de wettelijke gevolgen heeft ten doel een 'ex ante' bijdrage te leveren, ter bepaling van mogelijke gevolgen van een geplande wet voor de grensregio's. Meer in het bijzonder moeten de potentiële effecten worden vastgesteld van de Duitse tolheffingswet, waartoe besloten is. Het wetgevingsproces is weliswaar al afgesloten, maar de feitelijke invoering van de tolheffing is pas vanaf 2019 voorzien. Daarom zijn de effecten op de grensregio's op dit moment nog niet daadwerkelijk meetbaar, maar alleen 'ex ante' in te schatten als potentiële gevolgen. Deze effectbeoordeling moet informatie over de te verwachten problemen en negatieve of positieve gevolgen van een Duitse tolheffing voor een grensregio genereren en daarmee voeding geven aan de actuele politieke discussie over de tolheffing. In het bijzonder moet ze belangrijke inschattingen opleveren voor burgers en beleidsmakers in de Duits-Nederlandse grensregio's en voor de eventuele voorbereiding op potentiële gevolgen (zoals verplaatsing van verkeer). Bovendien kan ze de Europese Commissie en in het bijzonder de regeringen van Nederland en België ondersteunen bij de toekomstige evaluatie van de tolheffing, doordat het via de enquête onder automobilisten voor een grensregio nu duidelijker wordt hoe het mobiliteitsgedrag zou kunnen veranderen door de tolheffing. Daarnaast biedt de studie een overzicht van de adviessituatie in Duitsland, die door de Engelse en Nederlandse vertaling ook toegankelijk wordt voor niet-Duitstalige gebieden.

Deze beoordeling van de wettelijke gevolgen onderzoekt mogelijke effecten van de Duitse tolheffing voor personenauto's op grensregio's aan de hand van het voorbeeld van de Euregio Maas-Rijn, die geografisch gezien het zuiden van de provincie Limburg (Nederland), de provincie Limburg (België), de provincie Luik (België), het Zweckverband Region Aachen (Duitsland) en de Duitstalige gemeenschap van België omvat. In de EMR wonen momenteel bijna 4 miljoen mensen.

Qua methodiek gaat het om zowel een kwantitatieve als kwalitatieve beoordeling. Om te beginnen is tussen 10 juni en 10 juli 2017 een online-enquête gehouden onder automobilisten uit het Belgische en Nederlandse deel van de EMR, waaraan 422 mensen hebben deelgenomen.<sup>5</sup> Deze enquête is verspreid door ons Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and mobility / ITEM en door partners van het instituut (bijv. het secretariaat van de EMR, Charlemagne Grensregio, grensinfopunten, politici uit de regio). Bij de resultaten moet erop gelet worden dat in het bijzonder potentiële respondenten werden bereikt die grensoverschrijdende belangen hebben en vermoedelijk positief tegenover de Europese gedachte staan. Bovendien moet worden opgemerkt dat een buitenproportioneel aandeel van de respondenten afkomstig was uit Nederland (81%), en daarnaast 12% uit de Duitstalige gemeenschap in België. De provincie Luik (1%) en de Belgische provincie Limburg (3%) zijn daarentegen sterk ondervertegenwoordigd. Een reden voor de aanzienlijke verschillen bij de deelname is mogelijk de feitelijke geografische nabijheid tot Duitsland, want burgers in de Nederlandse provincie Limburg en de Duitstalige gemeenschap in België worden bijvoorbeeld als pendelarbeiders in het bijzonder getroffen, vanwege de directe grens met Duitsland. Daarnaast werden korte schriftelijke interviews gehouden met experts die betrokken branches en regio's vertegenwoordigen: de Industrie- und Handelskammer Aachen, Matthias Glotz

---

<sup>5</sup> De vragenlijst van de enquête is te vinden in de bijlage. De enquête was van 10-06-2017 tot 10-07-2017 beschikbaar in het Duits, Frans en Nederlands.



als bestuursvoorzitter van aachen tourist service e.V. en Kathrin Landsmann als centermanager van shoppingcenter Aquis Plaza in Aken.<sup>6</sup>

#### 4. Onderzoeksthema's, principes, benchmarks en indicatoren

De effecten van de tolheffing op grensregio's kunnen worden onderverdeeld in de volgende categorieën:

1. gevolgen die de burgers direct raken, in het bijzonder met het oog op het discriminatieverbod dat inherent is aan het unieburgerschap,
2. gevolgen voor de euregionale economische, duurzame ontwikkeling
3. en gevolgen voor de euregionale coherentie en de grensoverschrijdende samenwerking van burgers, verenigingen, ondernemingen en overheidsdiensten.

**Afb. 3: Onderzoeksthema's, principes, benchmarks en indicatoren**

Thema	Principes	Benchmarks	Indicatoren
Europese integratie	<p><b>Art. 18 VWEU:</b> Discriminatieverbod Elke discriminatie op grond van nationaliteit is verboden.</p> <p>Een nationale tolheffing moet in gelijke mate gelden voor ingezetenen en buitenlanders.</p> <p><b>Witboek vervoer</b> (Europese Commissie 2011): Doel voor de totstandbrenging van een interne Europese vervoersruimte</p>	<p>Ideale situatie: uniform tolheffingssysteem in heel Europa</p> <p>Nationale tolheffingssystemen gelden evenzeer voor ingezetenen als voor buitenlanders.</p> <p>Een tolheffing die de instandhouding van de nationale infrastructuur ondersteunt, wordt niet alleen gefinancierd uit de inkomsten van verkoop van vignetten aan buitenlanders.</p>	<p>Vereenvoudigt de invoering van de tolheffing de toekomstige ontwikkeling van gemeenschappelijke EU-infrastructuurheffingen?</p> <p>Zijn de invoering van de tolheffing en de compensatie via de motorrijtuigenbelasting zo aan elkaar gekoppeld, dat ze een samenhangende maatregel vormen?</p> <p>Worden de automobilisten uit de buurlanden rechtstreeks gediscrimineerd op grond van hun nationaliteit?</p> <p>Realiseert Duitsland door de verkoop van vignetten aan buitenlandse autobezitters werkelijk inkomsten ter verbetering</p>

<sup>6</sup> Een lijst met de oorspronkelijke vragen is te vinden in de bijlage. De vragen werden enigszins aangepast aan de branches.

			van de infrastructuur?
Euregionale economische, duurzame ontwikkeling	<p><b>Preamble VEU:</b> Vastbesloten voort te gaan met het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa</p> <p><b>Art. 3 (3) VEU:</b> De Unie brengt een interne markt tot stand. (...) De Unie bevordert de economische, sociale en territoriale samenhang, en de solidariteit tussen de lidstaten.</p> <p><b>EMR2020</b> Een van de kernthema's van toekomststrategie voor de Euregio Maas-Rijn 2020 is de euregionale economische ontwikkeling.</p> <p>Duurzame ontwikkeling is in deze strategie een transversaal thema, waarmee consequent rekening wordt gehouden in de diverse themavelden.</p>	<p>De vervoersinfrastructuur dient de toenemende vervlechting van de economie in de grensregio.</p> <p>De bewoners van de grensregio kunnen met de auto net zo gemakkelijk [grensoverschrijdend] als nationaal pendelen en gebruik maken van de fundamentele vrijheden.</p> <p>De bewoners van de grensregio benutten de nationale voordelen en doen inkopen aan de andere kant van de grens.</p> <p>De grensoverschrijdende infrastructuur maakt duurzame, milieuvriendelijke mobiliteit mogelijk.</p>	<p>Welke kosten kunnen automobiele pendelarbeiders verwachten? Welk vignet wordt gekozen?</p> <p>Ontwikkeling van de inkomsten in de detailhandel door Nederlandse en Belgische klanten aan de Duitse kant van de grensregio</p> <p>Ontwikkeling van grensoverschrijdend autoverkeer van Nederland en België naar Duitsland (EMR)</p> <p>Effecten op de mobiliteit van pendelarbeiders en het MKB in het grensgebied</p> <p>Effecten van een verplaatsing van verkeersstromen naar binnenwegen op het milieu en de grensgemeenten</p>
Euregionale cohesie	Een goed functionerende grensoverschrijdende samenwerking van	Een grens die steeds minder als een barrière binnen de grensregio werkt, dankzij goede	Leidt de invoering van de Duitse tolheffing voor personenauto's tot een versterking van de

	burgers, verenigingen, ondernemingen en overheidsdiensten  <b>EMR 2020:</b> Een van de doelstellingen van de EMR is het stimuleren en ontwikkelen van grensoverschrijdende mobiliteit en infrastructuur.	vervoerssystemen  De verkeersinfrastructuur vereenvoudigt de grensoverschrijdende samenwerking van burgers, verenigingen, ondernemingen en overheidsdiensten.  Wederzijdse bereikbaarheid en grensoverschrijdende mobiliteit zijn gewaarborgd.	barrièrewerking voor grensoverschrijdende interactie van mensen in de grensregio?  Druist de invoering van een nationale tolheffing in tegen de onbeperkte grensoverschrijdende mobiliteit binnen de Euregio?
--	---	--	---

## 5. Europese integratie: schending van het non-discriminatiebeginsel

Het volgende hoofdstuk gaat in op de gevolgen die de burgers rechtstreeks raken: Druist een aanvullend nationaal tolheffingssysteem in tegen de toenemende Europese integratie die gericht is op een uniform tolheffingssysteem in heel Europa? Worden buitenlandse autobezitters benadeeld, wanneer eigenaren van auto's met een Duits kenteken via de motorrijtuigenbelasting een compensatie krijgen die minstens net zo hoog is? Streeft Duitsland door het instellen van de tolheffing ernaar de inkomsten voor zijn infrastructuur uitsluitend te innen via de verkoop van vignetten aan buitenlandse autobezitters?

### 5.1 Uniforme tolheffing in heel Europa vs. kettingreactie van nationale tolheffingsystemen

Terwijl de Duitse politiek heeft besloten tot een nationaal tolheffingssysteem, streeft de Europese Commissie naar een uniform tolheffingssysteem in heel Europa. In mei 2017 presenteerde de Commissie een wetsvoorstel voor een uniforme elektronische tolheffing. Daarbij behouden de landen de vrijheid of ze tol willen heffen, maar mochten ze dat doen, dan moet dit plaatsvinden binnen de Europese regelgeving. Deze regels voorzien in een trajectgerelateerde tolheffing, die berekend wordt op basis van gereden kilometers en de daaraan verbonden emissie van schadelijke stoffen. Derhalve zullen, volgens het principe 'de vervuiler betaalt', degenen die de infrastructuur intensiever gebruiken navenant meer betalen. Bovendien moet de hoogte van de geïnde tol afhankelijk zijn van de CO<sub>2</sub>-balans van de voertuigen. Tijdsafhankelijke vignetsystemen, zoals de huidige systemen in Oostenrijk, Slovenië, Tsjechië, Hongarije, Bulgarije en Roemenië en het geplande systeem in Duitsland, voldoen niet aan deze eis en dienen daarom na een overgangsfase uiterlijk in 2027 worden opgeheven.<sup>7</sup> De bestaande trajectgebaseerde systemen in Ierland, Groot-Brittannië, Frankrijk, Spanje, Portugal, Polen, Kroatië, Griekenland en Italië zouden in het kader van de bovengenoemde regels kunnen blijven bestaan.<sup>8</sup> Met de invoering van de geplande

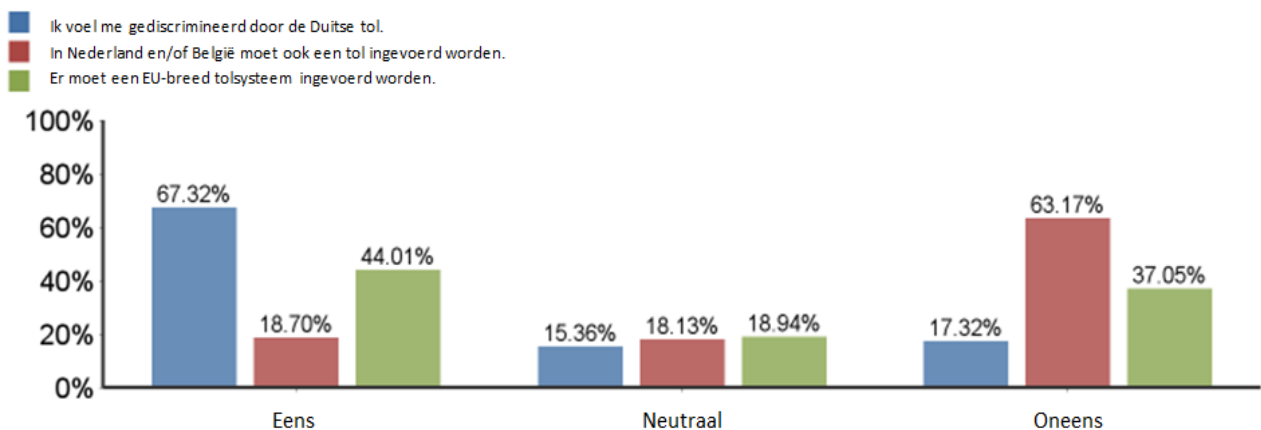
<sup>7</sup> Vgl. Europese Commissie: persbericht van 31-5-2017: Neue Mobilitätsstrategie: EU-Kommission stellt Gesetzesvorschläge für einheitliche Mauterhebung und grenzüberschreitende Lkw-Fahrten vor. Brussel 2017.

<sup>8</sup> Vgl. Europees Parlement: persbericht van 15-3-2017: Duitse tolheffing schendt alsnog Europese non-discriminatieregels. Brussel/Straatsburg 2017.

tijdsafhankelijke tolheffing in Duitsland wordt afgeweken van een uniforme oplossing voor heel Europa. In het compromis tussen Dobrindt en Bulc stemde Dobrindt ermee in om een Europees tolheffingssysteem te ondersteunen. Zo geeft de Bondsregering in haar motivatie van de wijzigingswet bij de wet inzake infrastructuurheffing aan dat haar doel een gemeenschappelijk, interoperabel Europees tolheffingssysteem zonder nationale barrières is.<sup>9</sup>

Door de invoering van de tolheffing in Duitsland ontstaat echter op de korte termijn het gevaar van een kettingreactie in heel Europa. Zo is de Duitse tolheffing een reactie van de CSU op de Oostenrijkse tolheffing. Ze zijn echter in zoverre niet vergelijkbaar met elkaar, dat de Oostenrijkse tolheffing door zowel ingezetenen als buitenlanders wordt opgebracht. De vrees bestaat dat nu ook andere landen een tolheffing zullen invoeren. Voorstanders van tolheffing argumenteren namelijk als volgt: wanneer buitenlanders onze wegen willen gebruiken, moeten ze daar ook voor betalen. Dit is een systeemimmanent probleem, dat kan worden opgelost met een uniform systeem voor heel Europa. Na invoering van de Duitse tolheffing bestaat dus het gevaar dat bijv. Nederland het Duitse voorbeeld zal volgen. Vervolgens zou ook België kunnen besluiten tot het invoeren van een tolheffing. Een dergelijke kettingreactie heeft vooral voor de grensregio's – zoals de EMR – aanmerkelijke gevolgen. Daarom zijn er aan de invoering van juist deze Duitse tolheffing aanzienlijke risico's verbonden, aangezien een uniforme Europese oplossing hierdoor niet eenvoudiger zal worden, maar veeleer in gevaar zou kunnen komen. Met het oog op de fundamentele doelen van de Europese integratie heeft een uniform systeem in Europa in de geest van de Commissie de voorkeur boven de nationale systemen. Het merendeel van de deelnemers aan de enquête schijnt zich bewust te zijn van deze problematiek: slechts 19% van de ondervraagden vindt dat in Nederland resp. België ook een tolheffing moet worden ingevoerd. 44% van de ondervraagden is van mening dat een uniform tolheffingssysteem in heel Europa moet worden ingevoerd; 37% is hier echter op tegen.

**Afb. 4: Met welke van de volgende uitspraken bent u het eens? (1)**



## 5.2 Strijdigheid met Europees recht

### 5.2.1 Het algemene discriminatieverbod

Art. 18, lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) bevat het algemene discriminatieverbod op grond van nationaliteit. Dit verbiedt zowel directe (onmiddellijke/openlijke) discriminatie op grond van nationaliteit, als indirecte (middellijke/bedekte) discriminatie, waarbij ingezetenen en buitenlanders weliswaar gelijk behandeld worden, maar die

<sup>9</sup> Duitse Bondsdag. Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes. Berlin 2017. Pag. 10

feitelijk inhaakt op kenmerken zoals woonplaats, taal en geboorteplaats die nauw verbonden zijn met de nationaliteit en dientengevolge gevolgen kan hebben op grond van nationaliteit, aangezien de kenmerken vooral betrekking hebben op buitenlanders. Verschillen in behandeling maken geen inbreuk op art. 18, lid 1 VWEU, indien ze om dwingende redenen van algemeen belang gerechtvaardigd kunnen worden en het doel in een redelijke verhouding staat tot de ernst van de discriminatie. Overeenkomstig de formulering ('onverminderd de andere bepalingen') is art. 18 subsidiair en derhalve dan toepasbaar, wanneer speciale discriminatieverboden – zoals de vier fundamentele vrijheden – niet van toepassing zijn. Zo is het in concrete, individuele gevallen denkbaar dat iemand zich op een van de fundamentele vrijheden beroept en vervolgens wordt getoetst of de wet hiermee verenigbaar is. In het algemeen wordt echter in eerste instantie de verenigbaarheid van de tolheffing met het algemene discriminatieverbod getoetst, dat betrekking heeft op privéverkeer tussen personen dat niet in verband staat met de uitoefening van een economische activiteit.

### ***5.2.2 Stand van de discussie inzake de strijdigheid van de tolheffing met Europees recht***

De Duitse tolheffing voor personenauto's krijgt regelmatig nu juist de kritiek dat ze inbreuk maakt op dit algemene discriminatieverbod. Een blik op het in het coalitieverdrag vastgestelde doel toont het spanningsveld: kan een tolheffing tegelijk alleen buitenlanders belasten en desondanks conform het Europees recht (d.w.z. niet-discriminerend) zijn? Tenminste 63% van de ondervraagden voelt zich gediscrimineerd door de tolheffing. De financiële last van de tolheffing zou alleen op de weggebruikers neerkomen die een auto met een niet-Duits kenteken hebben en niet onderworpen zijn aan de Duitse motorrijtuigenbelasting. Daardoor worden ingezetenen en buitenlanders verschillend behandeld, zo stelt men aan de kant van de critici. Voorstanders argumenteren echter dat de invoering van de tolheffing en de verlaging van de motorrijtuigenbelasting in twee van elkaar gescheiden wetten geregeld zijn en daarmee onafhankelijk van elkaar zijn. Bij de beoordeling van de conformiteit van de tolheffing met het Europees recht is het vervolgens een bepalende factor of je uitsluitend naar de wet inzake de infrastructuurheffing kijkt, of de wijziging van de motorrijtuigenbelasting daarbij betreft als een samenhangende maatregel.

Binnen de Duitse Bondsdag blijft de tolheffing, ondanks de wijzigingen, omstreden. De oppositie - bestaand uit de Linksfraktion en Bündnis90/Die Grünen - is fel gekant tegen het plan, aangezien het buitenlanders zou discrimineren en daardoor strijdig is met het Europees recht. Tegelijkertijd krijgt het plan steun van de SPD-fractie, ondanks aanhoudende twijfel, aangezien het in het coalitieverdrag is verankerd. Alleen de Unionsfraktion meent dat de kwestie van de conformiteit met Europees recht definitief is opgehelderd dankzij het compromis met de Commissie.<sup>10</sup> Op Europees niveau heeft de Commissie de inbreukprocedure tegen Duitsland nu officieel beëindigd (zie boven), terwijl het Europees Parlement de tolheffing blijft beschouwen als indirecte discriminatie op grond van nationaliteit.<sup>11</sup> In juridisch opzicht bestaan er diverse adviezen van respectabele professoren in de rechtsgeleerdheid, die voor een deel tot tegenstrijdige resultaten leiden.

---

<sup>10</sup> Vgl. Duitse Bondsdag (2017): Pkw-Maut zwischen Koalition und Opposition heftig umstritten. Op internet: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw12-pa-verkehr-pkwmaut/497570> (ingezien op: 28-6-2017).

<sup>11</sup> Vgl. Europees Parlement: persbericht van 15-3-2017: Duitse tolheffing schendt alsnog Europese non-discriminatieregels.

### 5.2.3 Juridische argumentatie

Eenzijds zijn prof.dr. Franz C. Mayer van de Universität Bielefeld,<sup>12</sup> prof.dr. Walter Obwexer van de Universität Innsbruck<sup>13</sup> en een advies van de afdeling Europa van de Duitse Bondsdag<sup>14</sup> het erover eens dat de infrastructuurheffing in combinatie met de gelijktijdige compensatie voor ingezetenen niet in overeenstemming is met het Europees recht. Mayer spreekt zelfs van een fundamentele strijdigheid met Europees recht, die door middel van de door nieuwe wetgeving actief nagestreefde en politiek afgedwongen discriminatie van buitenlandse burgers van de Unie aan de juridische fundamentele van de Europese Unie als rechtsgemeenschap rammelt.<sup>15</sup> De algemene structuur van de wetgeving zou ten eerste inbreuk maken op het non-discriminatiebeginsel in art. 18, lid 1 VWEU en ten tweede, in bepaalde toepassingsgevallen, op de verboden op beperking van de fundamentele vrijheden.

Weliswaar zijn de infrastructuurheffing en de compensatie via de motorrijtuigenbelasting op zich niet discriminerend, maar ze zijn dusdanig aan elkaar gekoppeld dat ze als een eenheid moeten worden geïnterpreteerd,<sup>16</sup> aangezien ze zowel inhoudelijk als wat betreft de tijd een onmiddellijke samenhang hebben en aangezien beide maatregelen aan een objectieve regelgevingscontext en werkingssamenhang onderhevig zijn en in dat opzicht een totaalpakket vormen.<sup>17</sup> De verbondenheid van de twee maatregelen was een uitdrukkelijke politieke wens in het coalitieverdrag en kan achteraf niet ontkend worden. Al met al betalen de facto alleen bezitters van personenauto's met een niet-Duits kenteken de tolheffing. Ze wordt dus gekoppeld aan de plaats van registratie van de personenauto, die via de woonplaats in nauwe samenhang staat met de nationaliteit. Dientengevolge worden eigenaren van personenauto's met een buitenlands kenteken verschillend behandeld vanwege hun nationaliteit. Ook de wijzigingen in het kader van het compromis met de Commissie zullen daar niets aan veranderen, want de compensatie van Duitse autobezitters blijft bestaan. Ook als middellijke discriminatie zou worden afgewezen, conflicteert de tolheffing met de verboden op beperking van de fundamentele vrijheden. Overheidsmaatregelen die potentieel of middellijk de handel op de interne markt en daarmee de uitoefening van de fundamentele vrijheden schaden of minder aantrekkelijk maken, maken hier inbreuk op. In dit geval wordt het bijv. voor Nederlanders en Belgen minder aantrekkelijk om een baan in Duitsland te aanvaarden, en worden Nederlandse en Belgische ondernemingen benadeeld wat betreft het vrije verkeer van hun diensten resp. goederen, wanneer ze - in tegenstelling tot Duitse ondernemingen - tol moeten betalen. Daarbij moet er echter op worden gelet dat deze inbreuken op het recht van de Europese Unie om dwingende redenen van algemeen belang gerechtvaardigd zouden kunnen zijn. Alle uitzonderingen moeten echter strikt worden geïnterpreteerd. In dit geval was geen sprake van relevante dwingende

---

<sup>12</sup> Vgl. Mayer, F.C.: Zur Europarechtswidrigkeit der „Pkw-Maut“ (Infrastrukturabgabe) in der Änderungsfassung 2017. Bielefeld 2017.

<sup>13</sup> Vgl. Obwexer, W.: Gutachten. Vereinbarkeit der nach Verhandlungen mit der Kommission geänderten Infrastrukturabgabe für Pkw und Wohnmobile (Pkw-„Maut“ neu) in Deutschland mit dem Unionsrecht. Innsbruck 2017.

<sup>14</sup> Vgl. Duitse Bondsdag, afdeling Europa: Ausarbeitung. Vereinbarkeit des Infrastrukturabgabengesetzes und des Zweiten Verkehrssteueränderungsgesetzes in der Fassung der von der Bundesregierung beschlossenen Änderungsgesetze mit dem Unionsrecht. Berlijn 2017.

<sup>15</sup> Mayer, F.C.: Zur Europarechtswidrigkeit der „Pkw-Maut“ (Infrastrukturabgabe) in der Änderungsfassung 2017. Bielefeld 2017. Pag. 1

<sup>16</sup> Duitse Bondsdag, afdeling Europa: Ausarbeitung. Vereinbarkeit des Infrastrukturabgabengesetzes und des Zweiten Verkehrssteueränderungsgesetzes in der Fassung der von der Bundesregierung beschlossenen Änderungsgesetze mit dem Unionsrecht. Berlijn 2017. Pag. 27

<sup>17</sup> Obwexer, W.: Gutachten. Vereinbarkeit der nach Verhandlungen mit der Kommission geänderten Infrastrukturabgabe für Pkw und Wohnmobile (Pkw-„Maut“ neu) in Deutschland mit dem Unionsrecht. Innsbruck 2017. Pag. 17

redenen die, in verhouding tot de ernst van de inmenging, het algemeen belang zouden kunnen dienen. In het bijzonder de milieubescherming, die met de overcompensatie van Euro 6-voertuigen met een Duits kenteken wordt nagestreefd, is onvoldoende om een dergelijke benadeling van eigenaren van voertuigen met een niet-Duits kenteken te rechtvaardigen.

Anderzijds komt prof.dr. Christian Hillgruber van de Universität Bonn<sup>18</sup> in zijn advies in opdracht van het Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (hierna: BMVI) tot de conclusie dat de regeling op deze manier in overeenstemming is met het Europees recht. Hillgruber argumenteert, dat de Duitse tolheffing in overeenstemming is met de Eurovignet-richtlijn, die een gepaste vereffening met de tolheffing zou toestaan. Volgens hem moeten de twee maatregelen ook samen worden bekeken, maar vormen ze geen middellijke discriminatie, aangezien eigenaren van personenauto's met een Duits kenteken via de motorrijtuigenbelasting al hun bijdrage leveren aan de financiering van de verkeersinfrastructuur en buitenlandse EU-burgers daardoor niet zwaarder belast worden. Ook al zou er sprake zijn van middellijke discriminatie, dan nog zou deze Unierechtelijk te rechtvaardigen zijn op grond van een noodzakelijke lastenvereffening tussen ingezetenen en buitenlanders bij de financiering van de Duitse verkeersinfrastructuur, als dwingende reden van algemeen belang. Critici van de tolheffing brengen hier echter tegenin dat de motorrijtuigenbelasting niet doelgebonden naar de verkeersinfrastructuur vloeit en dat daarmee geen vergelijkbare bijdrage aan de financiering van de verkeersinfrastructuur wordt geleverd.

Derhalve kan worden geconcludeerd dat de tolheffing door de belasting volgens de wet inzake infrastructuur te beschouwen in samenhang met de compensatie door de wijziging van de wet inzake de motorrijtuigenbelasting, juridisch betwistbaar wordt en er tenminste ernstige twijfel bestaat aan de conformiteit met Europees recht.

#### **5.2.4 Procedure voor het Europees Hof van Justitie (hierna: HvJ-EU)**

Er moet vanuit worden gegaan dat de tolheffing voor personenauto's – op welke weg dan ook – tot een procedure voor het HvJ-EU zal leiden. Naast de Commissie kan ook een andere lidstaat een inbreukprocedure instellen. De lidstaten maken weliswaar slechts zeer zelden gebruik van deze mogelijkheid, maar in dit geval heeft Oostenrijk al zo'n procedure aangekondigd. België, Nederland en Denemarken denken na over een procedure. Bovendien is het denkbaar dat een Duitse rechtbank die zich bezighoudt met de infrastructuurheffing vragen stelt in het kader van een prejudiciële procedure. Zo zou een buitenlandse autobezitter voor een Duitse rechtbank bezwaar kunnen maken tegen de infrastructuurheffing of tegen een boete wegens een ontbrekend vignet. Een bindend en definitief eindoordeel over de verenigbaarheid met het Europees recht kan alleen worden afgegeven door het HvJ-EU en moet daarom worden afgewacht. Voor grensregio's kan alleen al de huidige rechtsonzekerheid een negatief effect hebben met het oog op bijv. potentiële investeringsbeslissingen van ondernemingen en kwesties op het gebied van beroepsoriëntatie in het buurland.

Al in 1992 oordeelde het HvJ-EU in een vergelijkbaar geval: De Europese Commissie klaagde Duitsland in 1990 aan voor het Hof, omdat tegelijk met de invoering van tolgeld voor vrachtwagens de motorrijtuigenbelasting werd verlaagd. Daardoor werd de heffing voor Duitse

---

<sup>18</sup> Vgl. Hillgruber, C.: Rechtsgutachten über die Vereinbarkeit der Einführung einer Infrastrukturabgabe für Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von bis zu 3,5 Tonnen auf dem deutschen Bundesfernstraßennetz mit dem Recht der Europäischen Union. Bonn 2014.

vrachtwagenchauffeurs gecompenseerd. Weliswaar ging het in dit verband niet om het algemene discriminatieverbod, maar om de speciale regeling in art. 76 van het toenmalige EEG-Verdrag, maar dit kan als een fundamentele uitspraak worden beschouwd, die kan worden veralgemeend: belastingcompensatie voor tolgeld vormt een middellijke discriminatie, wanneer deze compensatie alleen ingezetenen betreft. De tolheffing voor vrachtwagens werd daarop verworpen.<sup>19</sup>

### 5.3 Stand van de discussie rond de inkomstenprognoses

Ondanks talrijke protesten van grensregio's in de loop van de wetgevingsprocedure hield de Bondsregering vast aan haar voornemen. Een wezenlijk argument van het BMVI waren de extra middelen die daarmee zouden kunnen worden geïnvesteerd in verbetering van de infrastructuur. Echter, de inkomstenberekening van het BMVI zorgt tot op heden ook voor controverses. Het betreffende advies<sup>20</sup> gaat uit van jaarlijkse inkomsten door de verkoop van vignetten aan buitenlandse autobezitters ter hoogte van 834 miljoen euro, die na aftrek van 211 miljoen euro aan systeemkosten en de kosten voor de belastingcompensatie voor Euro 6-auto's van 100 miljoen euro tot een bedrag van 524 miljoen euro aan netto-inkomsten moeten leiden. De inkomsten via personenauto's met een buitenlands kenteken zijn gebaseerd op het aantal binnenkomende en doorgaande ritten van deze personenauto's, en hun eigenschappen wat betreft emissieklasse, cilinderinhoud en type aandrijving. Inmiddels wordt er door diverse experts kritiek uitgeoefend op de methoden van het BMVI ter berekening van de inkomsten.

In februari 2017 publiceerde de ADAC een advies van Ralf Ratzenberger,<sup>21</sup> dat alleen al in het eerste jaar een verlies van zo'n 71 miljoen euro op de lopende activiteiten prognosticeert, vanwege foutieve uitgangsberekeningen. Zowel de systeemkosten als de kosten van de belastingcompensatie worden volgens Ratzenberger door het BMVI onderschat. Na aftrek van de compensatie via de motorrijtuigenbelasting blijft er volgens deze studie slechts 139 miljoen euro over, tegenover de jaarlijkse systeemkosten van 211 miljoen euro. Wordt daarnaast ook rekening gehouden met de kosten voor de systeeminvoering van 380 miljoen euro, dan ontstaat er, gerekend over een periode van vijf jaar, een verlies van 147 miljoen euro op jaarbasis. Een bijzonder probleem ontstaat uit het feit dat in Duitsland geregistreerde Euro 6-voertuigen in de toekomst in de optelsom zelfs minder motorrijtuigenbelasting hoeven te betalen en het aantal van dit soort voertuigen zal toenemen. Daardoor zal de uitgavenkant stijgen en zullen de netto-inkomsten dalen. Volgens de berekeningen van Ratzenberger zal het tekort van de tolheffing bijgevolg tussen 2019 en 2023 met nog eens 93 miljoen euro stijgen. De aanzienlijke verschillen tussen de uitkomsten van de studies zijn vooral te herleiden op het feit dat verschillende prognoses ten grondslag zijn gelegd aan de berekening van de inkomsten uit de vignetverkoop aan buitenlandse automobilisten. Zo gaat Ratzenberger, in tegenstelling tot het BMVI, niet uit van 19,2 miljoen buitenlandse autobezitters die een vignet kopen (inkomsten: 878 miljoen euro), maar van 7,8 miljoen (inkomsten: 276 miljoen euro), die daarentegen vaker de grens passeren. Ratzenbergers verklaring lijkt plausibel: juist in het kleine grensverkeer maakt een voertuig vaak herhaaldelijk gebruik van de Duitse wegen, waardoor het door het BMVI meerdere keren wordt geregistreerd.

---

<sup>19</sup> Vgl. Europees Hof van Justitie: I-3175. Vonnis van het Hof van Justitie van 19 mei 1992 in rechtszaak C-195/90. Straatsburg 1992. Punt 23.

<sup>20</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr en Inneres (BMVI): Prognose der Einnahmen aus dem Verkauf von Vignetten an Halter von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen im Rahmen der Einführung einer Infrastrukturabgabe. Berlin 2017.

<sup>21</sup> Vgl. Ratzenberger, R.: Abschätzung der Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe für Pkw in der Ausgestaltung der Gesetzentwürfe vom 18.01.2017 im Auftrag des Allgemeinen Deutschen Automobil-Clubs. München 2017.



Op dezelfde dag publiceerde het Duitse BMVI een studie met een tegengestelde prognose. Het advies van prof.dr. Wolfgang H. Schulz, prof.dr. Nicole Joisten en Sebastian Scheler<sup>22</sup> (Schulz et al.) is duidelijk in tegenspraak met de studie van de ADAC. De berekening van het BMVI zou conservatief zijn en de inkomsten zouden zelfs nog 25% hoger uitvallen. Via een korting van 5% op de bruto-inkomsten zou het BMVI voldoende rekening hebben gehouden met de onzekerheid wat betreft de cijfers van het daadwerkelijke aantal buitenlandse personenauto's. Vooral de onderliggende cijfers m.b.t. het aandeel dieselloertuigen, die een hogere heffing betalen dan benzineauto's, zouden zeer terughoudend zijn.

In een advies van maart 2017 komt prof.dr. Alexander Eisenkopf van de Zeppelin Universität Friedrichshafen<sup>23</sup> echter tot de slotsom dat het advies van Schulz et al. "ernstige gebreken" vertoont, elementaire wetenschappelijke normen overtreedt en daarom geen relevante bijdrage kan leveren aan een neutrale wetenschappelijk gefundeerde validatie van de inkomstenprognose voor de geplande infrastructuurheffing.<sup>24</sup> Prof.dr. Thorsten Beckers, dr. Martin Winter en Andrej Ryndin zijn het in hun standpuntbepaling in het kader van de raadpleging van de groep van deskundigen in de Duitse Bondsdag<sup>25</sup> eens met de uiteenzetting van Eisenkopf: het advies van Ratzenberger zou in principe als plausibel, herleidbaar en gefundeerd kunnen worden aangemerkt, terwijl het werk van Schulz et al. op grond van aanzienlijke fouten en gebrekkige herleidbaarheid genegeerd zou moeten worden in het wetenschappelijke debat over de inkomsten. De berekeningen van het BMVI zouden in de verste verte niet aan de eisen ten aanzien van herleidbaarheid en transparantie voldoen.<sup>26</sup>

Matthias Runkel en Alexander Mahler merken in hun studie in opdracht van de Bondsdagsfractie Bündnis 90/Die Grünen<sup>27</sup> op, dat de eigenschappen van de voertuigen die de prijs van de vignetten bepalen, steeds beter worden en de inkomsten bijgevolg steeds verder zullen dalen. Uit een rekenvoorbeeld blijkt alleen al tussen 2014 en 2016 een daling van de gemiddelde prijs van een jaarvignet op grond van de verbetering van het personenautobestand van 74 naar 70,31 euro. Runkel en Mahler hebben bovendien kritiek op het feit dat de inkomstenramingen van het BMVI zijn berekend aan de hand van de gegevens van het Kraftfahrtbundesamt (Bondsbureau voor motorvoertuigen) over het Duitse wagenpark, en daarmee dus berusten op de eigenschappen (emissieklasse, cilinderinhoud, type aandrijving) van het Duitse personenautobestand. Ze betwijfelen of de Duitse voertuigverdeling representatief is voor andere landen. Zo is bijvoorbeeld in Nederland, dat met 29,2% goed is voor het grootste percentage buitenlands personenverkeer op Duitse snelwegen, sprake van aanzienlijke verschillen wat betreft de bepalende voertuigeigenschappen. Met 17% van het wagenpark is het aantal dieselloertuigen in Nederland duidelijk lager dan de 29% in Duitsland, en bovendien was de gemiddelde cilinderinhoud van de nieuwe auto's (1455 cc) in Nederland in 2015 lager dan die in Duitsland (1721 cc). Auto's die voldoen aan de Euro 6-

---

<sup>22</sup> Vgl. Schulz, W.H., Joisten, N. en S. Scheler: Gutachten zur Schlüssigkeit der vom BMVI ermittelten möglichen Einnahmen der geplanten Infrastrukturabgabe. Meerbusch 2017.

<sup>23</sup> Vgl. Eisenkopf, A.: Mautprognosen, alternative Fakten und Wissenschaft. Kritische Anmerkungen zur Diskussion um die aktuellen Einnahmeprognosen zur Infrastrukturabgabe für ausländische Pkw. Friedrichshafen 2017.

<sup>24</sup> Ibid. Pag. 15-16.

<sup>25</sup> Vgl. Beckers, T., Winter, M. en A. Ryndin: Stellungnahme im Rahmen des öffentlichen Expertengesprächs im Deutschen Bundestag (Haushaltsausschuss) am 20.03.2017 über die Haushaltswirkungen und den Erfüllungsaufwand der Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen. Berlijn 2017.

<sup>26</sup> Ibid. Pag. 3

<sup>27</sup> Vgl. Runkel, M. en A. Mahler: Das Aufkommenspotential der deutschen Pkw-Maut. Auswirkungen der im Dezember 2016 geplanten Änderungen der Infrastrukturabgabe auf die zu erwartenden Nettoeinnahmen auf Basis bestehender Abschätzungen. Kurzanalyse im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90 /Die Grünen. Berlijn 2016.

emissienorm zijn daarentegen in Duitsland (69% van de nieuwe auto's) gangbaarder dan in Nederland (64%). Uit deze cijfers blijkt duidelijk dat het overdragen van de eigenschappen van het Duitse wagenpark op het personenautobestand van andere lidstaten tot een foutief resultaat bij de inkomstenprognose kan leiden en derhalve met aanzienlijke onzekerheid gepaard gaat. Daarnaast bekritisieren Runkel en Mahler het feit dat de stimulering van Euro 6-voertuigen achterhaald en daarom niet nodig is, aangezien reeds 95% van de nieuwe auto's (tussen januari en november 2016) aan deze norm voldeden. Verder komen ze tot de conclusie dat uiterlijk na een paar jaar de uitgaven de inkomsten zullen overtreffen.

Ook actoren uit het Duitse deel van de EMR uiten kritiek op de inkomstenprognoses: zo vindt Michael Bayer, directeur van IHK Aachen, de inkomstenprognoses van het BMVI onrealistisch. Hij merkt hierbij kritisch op dat deze inkomsten, zelfs als ze haalbaar zouden zijn, geen noemenswaardige bijdrage kunnen leveren ter verbetering van de infrastructuur in Duitsland, aangezien de nieuwe extra inkomsten uiterst gering zouden zijn in vergelijking met de ca. 50 miljard euro belastinggeld die jaarlijks aan het verkeer toekomen.<sup>28</sup>

Voor de grensregio's is vooral het volgende problematisch: Bovendien wordt niet meegerekend dat in Duitsland inkomsten in de grensregio wegvallen vanwege economische verdringingseffecten: enerzijds lagere inkomsten uit brandstofaccijnzen, omdat een deel van de burens die naar Duitsland komen om te tanken, zullen wegblijven; anderzijds de gevreesde omzeterding bij Duitse ondernemingen in de buurt van de grens en daarmee in zekere zin ook minder btw-inkomsten uit producten die mensen uit onze buurlanden in Duitsland kopen. In principe is niet voorzien dat inkomsterding van handel en industrie in de grensregio's gecompenseerd wordt, zelfs niet wanneer de Bond de gehoopte extra inkomsten genereert.

Tenslotte dient erop te worden gewezen, dat aan de kant van de inkomsten van de Bond uit de tolheffing, naast een dringende verduidelijkingsbehoefte de zorg bestaat dat deze uiterlijk na een paar jaar een verliesgevende activiteit wordt.

## **6. Duurzame sociaaleconomische ontwikkeling**

In dit hoofdstuk worden de mogelijke gevolgen voor de euregionale economische, duurzame ontwikkeling beschreven. Zal het aantal grenspassages per auto uit België en Nederland naar Duitsland teruglopen? Moeten Duitse ondernemers (bijv. in de detailhandel- of toerismebranche) in de buurt van de grens vrezen voor omzeterding en teruglopende investeringen? Hoe reageren grenspendelaars en grensoverschrijdend opererende ondernemingen op de tolheffing? Zullen de verkeersstromen zich verplaatsen naar binnenwegen en wat zouden de consequenties daarvan zijn?

### **6.1 Positief: vignet voor personenauto's van niet-ingezetenen alleen vereist op snelwegen**

Positief voor de grensregio's is de vaststelling dat de tolheffing voor buitenlandse personenauto's uitsluitend op de snelwegen geldt, zodat het kleine grensverkeer op provinciale en lokale wegen niet benadeeld wordt. In deze samenhang moet er echter enerzijds rekening mee worden gehouden dat in enkele regio's het grensverkeer grotendeels via de snelweg plaatsvindt en anderzijds door de

---

<sup>28</sup> Vgl. Wirtschaftliche Nachrichten 09/2014. IHK aktuell. „Ein erheblicher Schaden für die Grenzregion“. Pag. 10-12.

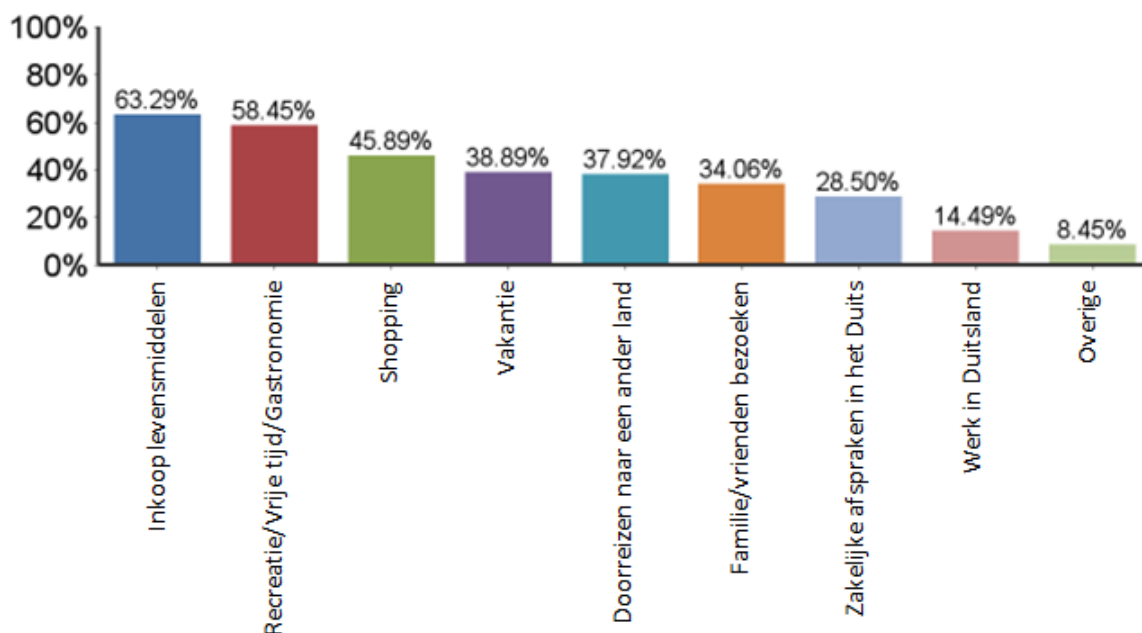
invoering van de tolheffing een symboolwerking ontstaat, die de grenzen weer voelbaarder maakt. Deze beide aspecten kunnen er desondanks toe leiden dat het klantenpercentage uit de buurlanden zal teruglopen bij Duitse ondernemingen in de nabijheid van de grens. De Duitse Bondsregering is van mening dat de beperking van de tolheffing voor buitenlandse personenauto's tot de snelwegen voldoende rekening houdt met de belangen van de grensregio. Een regeling – zoals door de Bondsraad geëist – waarbij bepaalde snelwegtrajecten in de nabijheid van de grens van de tolheffingsplicht worden ontheven, wordt door de Bondsregering afgewezen, met als argumentatie dat dit de kosten van overheidsdiensten zou verhogen en de inkomsten zou verlagen.<sup>29</sup>

## 6.2 Omzetderiving en teruglopende investeringen bij Duitse ondernemingen

Voor de regio Aken als Duits deel van de Euregio Maas-Rijn zijn Nederland en België de belangrijkste buitenlandse economische partners. Mensen uit de buurlanden komen graag naar de regio om te winkelen en te recreëren. Het toerisme in de grensstreek vormt derhalve een wezenlijke economische factor voor de regio, waarvan vooral de detailhandel en het toerisme profiteren. Matthias Glotz, bestuursvoorzitter van aachen tourist service e.V., gaat uit van gemiddelde uitgaven van dagjestoeristen uit België en Nederland van 35 euro voor detailhandel, gastronomie en dienstverlening.

Uit de enquête-uitslagen blijkt dat het kopen van levensmiddelen (63% van de ondervraagden), recreatie/vrije tijd/gastronomie (58%), shopping (46%) en vakantie (39%) de belangrijkste redenen voor ritten naar Duitsland te zijn.

Afb. 5: Waarom rijdt u naar Duitsland? (Meerdere antwoorden mogelijk)



Idealiter kunnen de bewoners van de grensregio zonder obstakels gebruik maken van de desbetreffende nationale voordelen van de detailhandel, zoals prijsverschillen, andere winkelopeningstijden en een verschillend productaanbod aan de andere kant van de grens. De prijsverschillen tussen Duitsland en zijn buurlanden zijn in sommige gevallen aanzienlijk. Zo kunnen

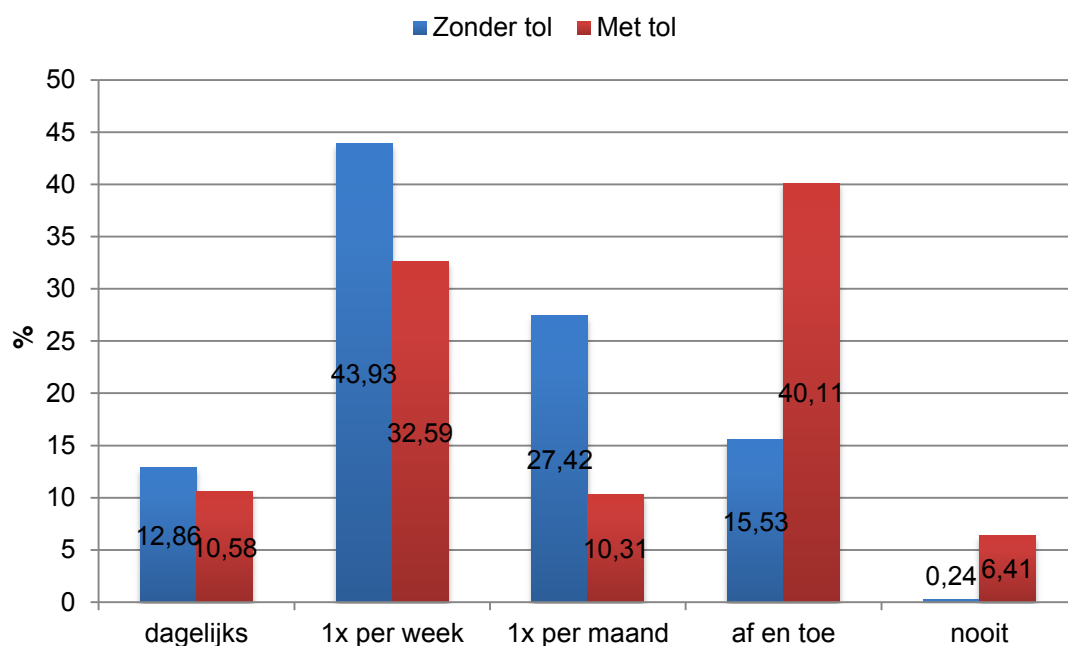
<sup>29</sup> Vgl. Duitse Bondsdag. Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes. Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung. Berlin 2017.

bijzondere discounters en drogisterijketens in België en Nederland vaak niet concurreren met de gunstige prijzen van hun Duitse tegenhangers. Dit resulteert in de grensstreek tot een hoog omzetpercentage afkomstig van Belgische en Nederlandse klanten. Klanten uit België en Nederland spelen bijv. een belangrijke rol voor shoppingcenter Aquis Plaza in Aken: op werkdagen is 12% van de bezoekers afkomstig uit België en Nederland, en op zaterdagen zelfs 25%, zo bleek uit een enquête in 2016. De mensen die in het verzorgingsgebied in de buurlanden wonen, zijn als potentiële klanten ingecalculiseerd met 20% (+10% potentieelreserve), licht Kathrin Landsmann, centermanager van Aquis Plaza toe. Ze vreest een teruggang onder deze klanten tot wel 50%. Door de tolheffing bestaat het gevaar dat mensen er nog eens over nadenken of ze hun boodschappen aan de Duitse kant van de grens willen doen of naar Aken willen rijden om te shoppen, wanneer ze daarvoor een vignet moeten kopen. Sommigen zouden op het geld voor het vignet besparen en in plaats daarvan in hun thuisland gaan winkelen.

Bovendien bestaat de mogelijkheid dat het aantal toeristen uit de buurlanden zal dalen, omdat het door de extra kosten minder aantrekkelijk wordt om aan de Duitse kant van de grens op vakantie te gaan. Dit geldt vooral voor korte vakanties en dagtochtjes, aangezien de meerkosten in vergelijking tot korte vakanties en dagtochtjes in eigen land relatief hoog zijn. Daarbij zijn België en Nederland met 24% van de rond een miljoen overnachtingen (2016) de belangrijkste markten voor het toerisme in Aken.<sup>30</sup> Matthias Glotz gaat uit van een daling van deze toeristenstroom na invoering van de tolheffing, wat uit toeristisch oogpunt een stap terug zou betekenen voor de regio.

Niet alleen de detailhandel en het toerisme in het Duitse deel van de grensregio zouden met wegblijvende klanten geconfronteerd kunnen worden, maar ook de gastronomie en culturele en vrijetijdsvoorzieningen: Ook cafés, restaurants, attractieparken, theaters en bioscopen zouden een deel van hun clientèle kunnen verliezen.

**Afb. 6: Hoe vaak gaat u de Duits-Nederlandse of de Duits-Belgische grens over?**



<sup>30</sup> 2016: 13% Belgische overnachtingen (130.000), 11% Nederlandse overnachtingen (110.000) (bron: aachen tourist service e.v.)

Afb. 6 toont dat de respondenten na invoering van een tolheffing voor personenauto's in Duitsland over hun rijgedrag nadenken en het willen wijzigen. Ze zijn van plan minder vaak naar Duitsland te rijden en zullen derhalve daar ook minder geld uitgeven. Op de vraag 'Hoe vaak gaat u de Duits-Nederlandse of de Duits-Belgische grens over?' geeft 13% van de ondervraagden aan, dagelijks de grens te passeren, 57% passeert de grens 1x per week of vaker, 27% 1 x per maand of vaker, 16% passeert de grens slechts af en toe en 0% nooit. De antwoorden op de vraag 'Hoe vaak gaat u de Duits-Nederlandse of de Duits-Belgische grens over als er een tolheffing is voor personenauto's?' tonen echter een ander beeld: het aandeel van degenen die 1x per week of vaker naar Duitsland rijden daalt met 11%, en van degenen die 1 x per maand of vaker de grens passeren zelfs met 17%, terwijl nu 40% van de ondervraagden nog slechts af en toe naar Duitsland wil rijden (stijging met 24%). 6% geeft zelfs aan de grens nooit te zullen passeren. Bovendien is 40% van de ondervraagden van plan om na de invoering van de tolheffing zo min mogelijk naar Duitsland te rijden (zie afb. 11). Indien mogelijk zullen deze mensen hun geld dus niet meer in Duitsland uitgeven. Het aandeel van degenen die dagelijks naar Duitsland rijden, daalt met slechts 2%. Een reden daarvoor is wellicht dat deze mensen vanwege hun werk niet de mogelijkheid hebben om minder vaak naar Duitsland te rijden, want 94% van de deelnemers aan de enquête die de vraag hoe vaak ze zonder tolheffing naar Duitsland rijden met 'dagelijks' beantwoorden, passeert de grens vanwege een baan of zakelijke afspraken in Duitsland.

De vastgestelde trends voor de EMR worden ondersteund door landelijke cijfers. Het Nederlandse onderzoeksbureau I&O Research kwam in een studie<sup>31</sup> uit 2014<sup>32</sup> op basis van een enquête onder meer dan 5000 Nederlanders tot de slotsom dat de invoering van een tolheffing in Duitsland zou leiden tot een verlies van ongeveer 1 miljard euro aan inkomsten van Nederlandse klanten. Uit de studie bleek dat 64% van de ondervraagden minder inkopen zou doen in Duitsland, en dat de toeristische bezoeken met 44% zouden dalen. Weliswaar wijkt het voorgenomen gedrag van de ondervraagden enigszins af van hun feitelijke gedrag bij invoering van een tolheffing, maar de negatieve economische effecten zijn toch onmiskenbaar. Ook Michael Bayer, directeur van IHK Aachen, vreesde in 2014 hoge omzetsdalingen; alleen al in de detailhandel in Aken zou de tolheffing tot verliezen van wel 300 miljoen euro leiden.<sup>33</sup>

Daarbij komen de zorgen dat de investeringen in de regio zouden kunnen teruglopen. Dit zou verdere economische verliezen tot gevolg kunnen hebben. Zowel Matthias Glotz als Kathrin Landsmann vrezen dat de investeringen in hun branche zullen dalen. Glotz argumenteert, dat de situatie in de grensregio een extra locatiedhandicap zou krijgen door de tolheffing. Investerings die gebaseerd zijn op Nederlandse toeristen en klanten, zouden daarom terughoudender kunnen worden.

Bijgevolg moeten negatieve effecten in de zin van omzetsderving en afnemende investeringen in vooral de detailhandel en de toerismebranche in de regio Aken worden gevreesd. Dit is een aanzienlijk probleem voor de economie in de grensstreek, aangezien klanten uit de buurlanden een belangrijk aandeel van de totale clientèle vormen. Wanneer dit wordt meegenomen in een totale beschouwing kan de belofte dat Duitsers niet belast worden door de tolheffing in grensregio's niet

---

<sup>31</sup> I&O Research: Duitse tolplannen kunnen Duitse economie één miljard euro Nederlandse bestedingen kosten. Enschede 2014.

<sup>32</sup> In 2014 was de tolheffing echter gepland voor buitenlanders op alle Duitse wegen.

<sup>33</sup> Vgl. Wirtschaftliche Nachrichten 09/2014. IHK aktuell. „Ein erheblicher Schaden für die Grenzregion“. Pag. 10-12.

worden waargemaakt, aangezien Duitse zakenlieden in de nabijheid van de grens door het wegblijven van klanten uit de buurlanden feitelijk financieel slechter af zijn.

### **6.3 Negatieve effecten voor grenspendelaars en ondernemingen die grensoverschrijdend actief zijn**

Zou de Duitse tolheffing voor personenauto's een negatief effect kunnen hebben op grensgangers en het MKB in het Belgische en Nederlandse grensgebied, die grensoverschrijdend werkzaam zijn? 14% van de ondervraagden gaf aan in Duitsland te werken. 29% passeert de grens met Duitsland in verband met zakelijke afspraken (zie afb. 1). Vooral voor grenspendelaars en ondernemingen die geregeld de grens passeren, betekent de invoering van de tolheffing stijgende kosten (door de aanschaf van een jaarvignet), die het mogelijk minder aantrekkelijk maken om in Duitsland te werken of zakelijke relaties in Duitsland te onderhouden. De kosten voor het vignet hebben vooral een financiële impact op individuele personen en kleine ondernemingen. We mogen aannemen dat de vrij geringe maandlasten voor grenspendelaars met nieuwe emissiearme auto's (en mogelijk een goed inkomen), die bovendien fiscaal kunnen profiteren van het Duitse verwijderingstarief, de arbeidsplaats in het buitenland niet in het geding brengen. Grenspendelaars met een laag inkomen, leerlingen en stagiairs (met oudere voertuigen) worden echter zwaarder getroffen, zodat zij mogelijk zullen heroverwegen of woon-werkverkeer naar Duitsland nog financieel lonend is. Naast de zuiver financiële aspecten kunnen ook psychologische aspecten hier een rol spelen. Ze zouden zich benadeeld kunnen voelen ten opzichte van hun Duitse collega's. In de open vraag 'Hoe denkt u verder over de Duitse tolheffing?' uitten enkele respondenten die in Duitsland werken de wens, dat ze vrijgesteld of via hun inkomstenbelasting gecompenseerd zouden worden. De drempel om in Duitsland te werken, zal vooral verhoogd worden voor werknemers die hier tot nu toe geen ervaring mee hebben. De tolheffing wordt een extra probleem, naast de reeds bestaande problemen zoals het verschillende sociale en fiscale stelsel.

Ook een onderneming die opdrachten in Duitsland uitvoert, moet in de toekomst extra kosten incalculeren voor elk voertuig dat naar Duitsland moet rijden. De nabijheid tot de grens, die vaak als een voordeel voor het verwerven van enerzijds arbeidskrachten en anderzijds opdrachten wordt beschouwd, wordt door de tolheffing juist een nadeel, vanwege de financiële meerkosten, ondanks de onmiddellijke nabijheid tot de werkplek resp. plaats van de opdracht. Een enquête van IHK Aachen in 2014 onder ca. 50 Nederlandse bedrijven toonde aan, dat ook de Nederlandse bedrijven uitgaan van duidelijke negatieve effecten van tolheffing op de economische vervlechting in de grensregio. Enkele ondernemingen vrezden bovendien een investeringsstop, imagooverlies voor de Euregio als geheel en verslechtering van de euregionale samenwerking.<sup>34</sup>

### **6.4 Duurzaamheid: Uitwijkeffecten van het verkeer naar binnenwegen**

Omdat eigenaren van buitenlandse personenauto's alleen belastingplichtig zijn op de snelwegen, zullen er naar verwachting uitwijkeffecten naar tolvrije provinciale en lokale wegen ontstaan. Daar is de Duitse wetgever zich ook van bewust, als je bedenkt dat de regeling voor Duitse automobilisten juist niet geldt om uitwijkeffecten ten behoeve van tolmijding te voorkomen. 46% van de respondenten geeft aan dat ze na invoering van de tolheffing voor personenauto's gebruik zullen maken van de provinciale en lokale wegen in plaats van de snelwegen. In de grensregio's zal dit uitwijkeffect daarom een concreet gevolg zijn.

---

<sup>34</sup> Ibid.

Dit geeft aanleiding tot enkele vervolproblemen: de regeling druist in zoverre in tegen het idee van duurzaamheid en milieuvriendelijkheid, dat de verplaatsingseffecten naar binnenwegen tot een hoger brandstofverbruik en stijgende uitstoot van schadelijke stoffen binnen de bebouwde kom zullen leiden. Verder vermoeden we dat bij toenemend verkeer de bewoners aan uitwijktrajecten (bijvoorbeeld het traject Maastricht-Aken via Gulpen) aan toenemende geluidshinder worden blootgesteld. Vanwege de hogere kosten voor oude, meer vervuilende voertuigen, moeten we aannemen dat vooral bestuurders van deze auto's zullen uitwijken naar binnenwegen. De zeer gunstige Euro 6-voertuigen zullen daarentegen waarschijnlijk de snelwegen blijven gebruiken. In dit opzicht zou de ecologische component van de tolheffing, die nu juist door de Europese Commissie geëist werd, in de grensregio het tegenovergestelde effect kunnen hebben. In principe is er echter ook een positief economisch sturend effect. Doordat Euro 6-voertuigen en personenauto's met benzinemotoren bevoordeeld worden, ontstaat een prikkel om deze emissiearme voertuigen te kopen. Euro 6-voertuigen zijn inmiddels de standaard bij de nieuwe auto's die op de weg komen (meer dan 95% in 2016), zodat ze geen verdere subsidiëring nodig hebben. Een stimulerend effect voor de aanschaf van elektrische auto's zou uit ecologisch gezichtspunt zinvoller zijn. Deze hebben namelijk geen enkel voordeel bij de invoering van de tolheffing in Duitsland. Uit nader onderzoek blijkt zelfs dat de financiële bovengrens van de kosten voor een jaarvignet van 130 euro voor zeer oude en bijzonder milieuvriendelijke voertuigen eveneens gecompenseerd wordt en daarmee geen enkele prikkel vormt om deze auto's van de weg te halen.

Duurzame ontwikkeling van een economische ruimte omvat ook kwaliteit van leven. De kwaliteit van leven van de mensen aan de binnenwegen zou door het verplaatsingseffect geschaad kunnen worden. Er moet, zoals reeds vermeld, rekening worden gehouden met een toename van de geluidshinder en een nog sterkere verkeersdruk op doorgaande wegen door de bebouwde kom. Bovendien is het risico op ongevallen op de binnenwegen duidelijk hoger dan op de snelwegen. Het gevaar bestaat, dat het aantal ongevallen en slachtoffers van ongevallen stijgt, waarbij vooral gemeenten in de nabijheid van de grens getroffen worden.

In de EMR zijn bijv. uitwijkeffecten van het verkeer van Maastricht naar Aken mogelijk, dat van snelweg A79/E314 met aansluiting op de Duitse A4 uitwijkt naar de provinciale weg N278 via Margraten, Gulpen en Vaals, die tussen Aken en Vaals op de B1 aansluit. Hetzelfde beeld is denkbaar bij het verkeer tussen Luik en Aken: in plaats van via de Belgische A3/E40 naar de Duitse A44 te rijden, kunnen automobilisten gebruik maken van de N3 via Kelmis naar Aken, om de aanschaf van een vignet te omzeilen. Gemeenten aan weerszijden van de grens zouden negatief beïnvloed worden door deze uitwijkeffecten. Interessant genoeg houden noch het BMVI, noch Ratzenberger bij hun inkomstenprognose rekening met de mogelijke uitwijkeffecten, die een navenante daling van de inkomsten met zich meebrengen.

**Afb. 7: Grensoverschrijdende verkeersinfrastructuur Aken-Luik-Maastricht**



Bron: Google Maps

## **7. Euregionale cohesie / grensoverschrijdende samenwerking**

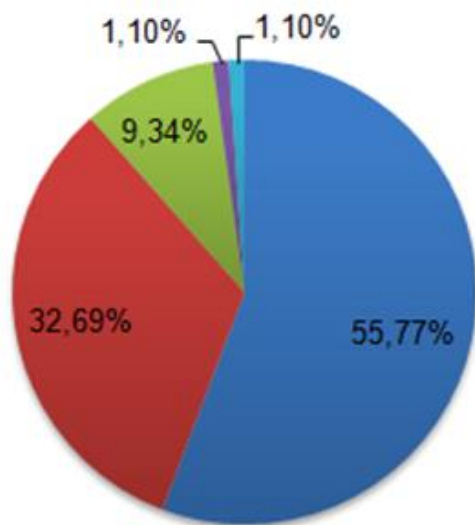
Het volgende hoofdstuk behandelt de potentiële gevolgen van tolheffing voor de euregionale cohesie. Bewerkstelligt de tolheffing een versterking van de barrièrewerking van de grens en remt ze daarmee de grensoverschrijdende interactie van burgers, verenigingen, ondernemingen en overheidsdiensten?

Al met al is het algemene klimaat ten aanzien van de Duitse tolheffing in het Nederlandse en Belgische deel van de EMR slecht. 88% van de ondervraagden denkt zeer negatief of negatief over de tolheffing, 9% is neutraal en slechts 2% positief. Deze negatieve stemming in de buurlanden zou een psychologische barrière kunnen opwerpen en een negatief effect hebben op de grensoverschrijdende interactie van burgers, verenigingen, ondernemingen en het bestuur. 84% van de ondervraagden geeft aan dat de grensoverschrijdende mobiliteit beperkt wordt door de tolheffing. 83% is het eens met de uitspraak dat de grens met Duitsland weer sterker voelbaar wordt door de tolheffing voor personenauto's.



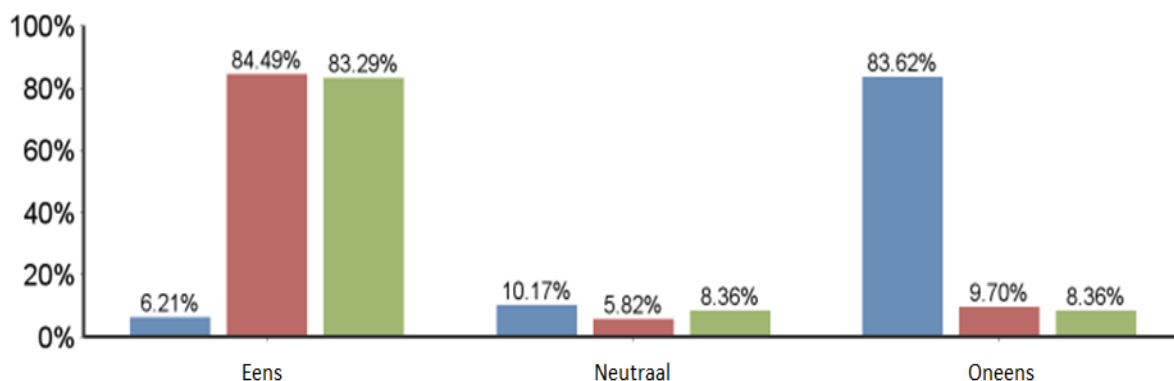
**Afb. 8: Hoe denkt u in het algemeen over de Duitse tolheffing?**

■ Zeer negatief ■ Negatief ■ Neutraal ■ Positief ■ Zeer positief



**Afb. 9: Met welke van de volgende uitspraken bent u het eens? (2)**

■ De geplande tol is zinvol ■ De grensoverschrijdende mobiliteit wordt door de tol beperkt.  
 ■ Door de tol wordt de grens met Duitsland sterker voelbaar.

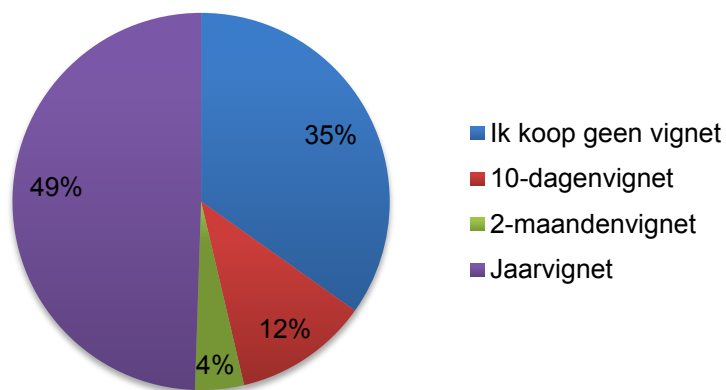


De tolheffing schijnt dus een symboolwerking met zich mee te brengen voor grensoverschrijdende samenwerking, die indruist tegen de euregionale cohesie. De verschillende rechtssystemen, taal- en cultuurbarrières staan vandaag de dag zoals bekend de 'open' grenzen nog in de weg. Door de invoering van een tolheffing voor personenauto's in Duitsland wordt het scheidende element opnieuw versterkt. Er ontstaat een extra hindernis voor grensoverschrijdende interactie, die tot een stap terug zou kunnen leiden bij de vorming van een gemeenschappelijke euregionale economische ruimte. Dit raakt niet alleen pendelarbeiders, mogelijke klanten van Duitse ondernemingen en grensoverschrijdend opererende ondernemingen uit België en Nederland, maar juist ook dagelijkse activiteiten waarmee iedereen te maken heeft, zoals het bezoeken van familie en vrienden, culturele evenementen, recreatie, e.d. Een tolheffing betalen als entreegeld voor Duitsland conflicteert met de dagelijkse gewoonten van de mensen in grensregio's. De bewoners van de grensregio zijn sinds het Schengenakkoord gewend om zonder problemen de grens over te steken. Een grenspassage wordt niet meer van tevoren gepland. De beslissing om aan de andere kant van de grens boodschappen te doen, familie of vrienden te bezoeken of andere vrijetijdsactiviteiten te verrichten, wordt doorgaans spontaan genomen.

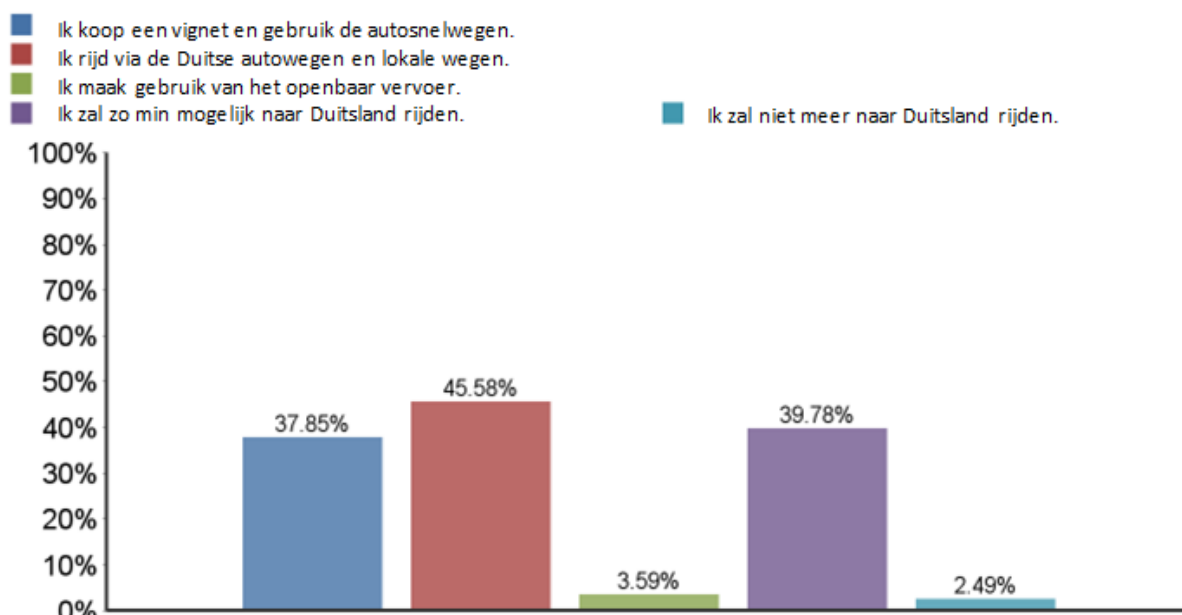
Na invoering van de tolheffing voor personenauto's is het nodig te besluiten welk vignet men koopt, alvorens naar Duitsland te rijden. Bovendien moet er worden nagedacht over de vraag hoe vaak men de komende 10 dagen, 2 maanden of het komende jaar naar Duitsland wil rijden, om het juiste vignet te kiezen. Dit betekent dat daadwerkelijk aan euregionale spontaniteit wordt ingeboet. De beschreven vanzelfsprekendheid waarmee de grens wordt gepasseerd is een cruciale verworvenheid in de ontwikkeling van de Europese integratie, die door invoering van de Duitse tolheffing wordt beperkt.

In reactie op de invoering van de tolheffing is een zekere polarisatie waar te nemen. Enerzijds geeft 48% van de ondervraagden aan een jaarvignet te willen kopen. Anderzijds is 35% van plan om helemaal geen vignet te kopen. Slechts 16% wil een 10-dagenvignet (12%) of een 2-maandenvignet (4%) aanschaffen. Enerzijds geeft 38% aan een vignet te willen kopen om van de snelweg gebruik te maken, anderzijds wil 46% in plaats van de Duitse snelweg gebruik maken van de provinciale en lokale wegen en probeert 40% zo min mogelijk naar Duitsland te rijden.

**Afb. 10: Welk vignet zou u kopen?**



**Afb. 11: Voor buitenlandse personenauto's geldt de tolheffingsplicht alleen op Duitse snelwegen. Hoe beïnvloedt dat uw gedrag?**



Bereikbaarheid en een gemeenschappelijke verkeersinfrastructuur vormen in grensregio's een fundamentele uitdaging, en vooral het openbaar vervoer kan vaak nog verder ontwikkeld worden. Slechts 4% van de ondervraagden kan zich voorstellen om na invoering van de tolheffing voor personenauto's gebruik te maken van openbaar vervoer om op hun bestemming in Duitsland te komen. Door de invoering van de tolheffing bestaat het gevaar dat vanwege de stijgende kosten van een mobiele grensovergang de grensoverschrijdende mobiliteit en wederzijdse bereikbaarheid extra worden geschaad.

Zo'n stap terug in de euregionale integratie is zwaarwegend, juist omdat hij wordt gezet op initiatief van Duitsland - het land in het centrum van Europa dat aan negen andere staten grenst, en bovendien als een voorvechter van Europese integratie wordt beschouwd. Dat houdt ook de respondenten bezig. Bij de open vraag 'Hoe denkt u verder over de Duitse tolheffing?' antwoorden sommigen: 'Duitsland pretendeert voor een sterke EU te zijn maar intussen vult men met Duitse heffingen haar eigen zakken. Een dubbele moraal heet dat.', 'Is Duitsland nu wel of niet de drijvende kracht achter de Europese eenheid?', 'Een daad die in strijd is met het door Duitsland zo geprezen Europese gedachtegoed'.

## 8. Conclusie

De Duitse tolheffing voor personenauto's kan, zoals aangetoond, vooral effecten hebben op de EMR, het grensgebied tussen Duitsland, Nederland en België, waarmee geen rekening is gehouden in de ramingen van de Bondsregering. Deze hebben met name betrekking op de juridisch nog onopgeloste kwestie van discriminatie van EU-burgers (1), de signaalwerking met het oog op toekomstige Europese tolregelingen (2), de vraag naar de financiële verliezen van bepaalde Duitse bedrijfstakken en de regionale economie (3), negatieve effecten op het gebied van emissies en geluidsoverlast door het te verwachten sluipverkeer (4) en fundamenteel negatieve effecten op de regionale cohesie (5).

1. Er kleven nog steeds veel onzekerheden aan de Duitse tolheffing. Er bestaat twijfel over zowel de verenigbaarheid met Europees recht als de door het BMVI geprognoseerde inkomsten. De aanhoudende rechtsonzekerheid zou bijzonder nadelig kunnen zijn voor de grensregio's, vooral in het geval van langdurige gerechtelijke procedures. In het publieke debat staat vooral de kritiek centraal dat de tolheffing buitenlanders (nader bepaald eigenaren van auto's met een niet-Duits kenteken) zou benadelen. De grensregio's en hun bewoners worden hier echter in het bijzonder door benadeeld, en niet alleen in de buurlanden (bijv. pendelarbeiders en ondernemingen), maar ook in Duitsland zelf, aangezien bijvoorbeeld aanwonenden van wegen waar het verkeer ineens sterk toeneemt en ondernemers de negatieve consequenties van de tolheffing moeten dragen.
2. In principe zou de Duitse tolheffing de invoering van de kilometerafhankelijke oplossing voor heel Europa, zoals voorgesteld door de Commissie, eerder afremmen dan vooruithelpen. Aangezien de Duitse tolheffing qua systematiek een ander model volgt (tijdsafhankelijke prijsvorming) lijkt het ook niet zo eenvoudig deze enkele jaren na invoering ervan weer compleet te veranderen. Vooral niet wanneer de tolheffing pas in 2018 of 2019 wordt ingevoerd, na jarenlange discussies in de binnenlandse politiek. In dit opzicht is de gedachte van een gemeenschappelijk verkeersbeleid en de Europese integratie hier zeker niet mee gediend. Dit kan met name negatieve effecten hebben voor de grensregio's, die vooral te lijden hebben onder systemen die niet onderling zijn afgestemd, en daardoor belemmerd worden in hun economische ontwikkeling.
3. De uitkomst van de enquête duidt erop dat de mensen uit de buurlanden hun rijgedrag zullen wijzigen als gevolg van de tolheffing, en hun ritten naar Duitsland zullen beperken. Door de invoering van de tolheffing daalt het aantal respondenten dat de grens eenmaal per week of vaker wil passeren met 11%; bij de groep die eenmaal per maand of vaker de grens wil oversteken is de daling 17%. Het aantal ondervraagden dat nog slechts af en toe naar Duitsland wil rijden, stijgt met 24%, terwijl 40% van de mensen aangeeft nog zo min mogelijk naar Duitsland te willen rijden. Daarom zouden vooral de detailhandel en de toerismebranche moeten rekenen op omzetsderving en teruglopende investeringen, omdat een belangrijk deel van de potentiële klanten zou kunnen wegvallen. Daar komen de mogelijke negatieve gevolgen voor mensen aan de andere kant van de grens nog bij: grenspondelaars en grensoverschrijdend opererende ondernemingen moeten de extra kosten voor het tolvignet incalculeren. De kosten treffen vooral grenspondelaars met een laag inkomen en kleine ondernemingen. Voor hen wordt het minder aantrekkelijk om in

Duitsland te werken resp. zakelijke relaties aan de andere kant van de grens te onderhouden.

4. Ook eventuele uitwijkeffecten kunnen voor problemen zorgen: 46% van de ondervraagden wil na invoering van de tolheffing de binnenwegen nemen in plaats van de snelweg, om geen vignet te hoeven kopen. Dit leidt tot een aanzienlijk verhoogd gebruik van deze trajecten en een lagere kwaliteit van leven voor de mensen die aan de binnenwegen wonen. De tolheffing zal bovendien de milieubescherming in de wielen rijden, omdat door de verplaatsing van het verkeer naar de binnenwegen de uitstoot van schadelijke stoffen en de geluidshinder binnen de bebouwde kom zal toenemen. De financiële staffeling op grond van vervuilingscategorieën zal er bovendien toe leiden dat het juist voor de eigenaren van oudere voertuigen financieel aantrekkelijker is om de binnenwegen te nemen. In dit geval zou de in feite milieuvriendelijke component van de tolheffing in de grensregio's een tegengesteld effect kunnen hebben.
5. Door de invoering van de tolheffing riskeert Duitsland daarnaast dat de psychologische barrières die de grens in de waarneming van de mensen opwerpt weer versterkt worden en de grensoverschrijdende interactie afremmen. 83% van de ondervraagden geeft aan dat de grens met Duitsland weer sterker voelbaar wordt door een tolheffing. Dit is in strijd met de vorderingen van de Europese integratie en de grensoverschrijdende cohesie.

Al met al is het twijfelachtig of de input en de gevreesde aanzienlijke schade voor de grensregio's, alsmede de negatieve signaalwerking voor de Europese integratie in een redelijke verhouding staan tot het nut van de tolheffing voor personenauto's. Zelfs als door de tolheffing inkomsten worden gerealiseerd, is het financiële nut daarvan voor de Duitse infrastructuur gering. Bovendien zijn er tot nu toe geen compensatiemechanismen voor de financiële verliezen in grensregio's. In wezen heeft de bijzondere situatie van de grensregio's geen rol gespeeld bij het ontwerp van de tolheffing. Zelfs goedbedoelde regelingen, zoals de beperking van de tolheffingsplicht tot de Duitse snelwegen, kunnen aanzienlijke negatieve milieu- en gezondheidseffecten veroorzaken. Dit duidt erop dat er niet over de grenseffecten is nagedacht.

In het kader van de jaarlijkse beoordeling van de wettelijke gevolgen voor grensregio's kan het in de toekomst interessant worden wat de feitelijke effecten van de tolheffing zijn. Een ex post-analyse van de wettelijke gevolgen na invoering zal deze antwoorden moeten opleveren.

## Bronvermelding

Beckers, T., Winter, M. und A. Ryndin: Stellungnahme im Rahmen des öffentlichen Expertengesprächs im Deutschen Bundestag (Haushaltsausschuss) am 20.03.2017 über die Haushaltswirkungen und den Erfüllungsaufwand der Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen. Berlin 2017.

Bundesministerium für Verkehr und Inneres (BMVI): Prognose der Einnahmen aus dem Verkauf von Vignetten an Halter von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen im Rahmen der Einführung einer Infrastrukturabgabe. Berlin 2017.

Duitse Bondsregering: Deutschlands Zukunft gestalten. Coalitieakkoord tussen CDU, CSU en SPD. 18e wetgevingsperiode. Berlin 2013.

Duitse Bondsdag (2017): Pkw-Maut zwischen Koalition und Opposition heftig umstritten. Op Internet: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw12-pa-verkehr-Pkwmaut/497570> (Ingezien op: 28-6-2017).

Duitse Bondsdag, afdeling Europa: Ausarbeitung. Vereinbarkeit des Infrastrukturabgabengesetzes und des Zweiten Verkehrssteueränderungsgesetzes in der Fassung der von der Bundesregierung beschlossenen Änderungsgesetze mit dem Unionsrecht. Berlin 2017.

Duitse Bondsdag. Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes. Berlin 2017.

Duitse Bondsdag. Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes. Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung. Berlin 2017.

Eisenkopf, A.: Mautprognosen, alternative Fakten und Wissenschaft. Kritische Anmerkungen zur Diskussion um die aktuellen Einnahmeprognosen zur Infrastrukturabgabe für ausländische Pkw. Friedrichshafen 2017.

Europees Hof van Justitie: I-3175. Vonnis van het Hof van Justitie van 19 mei 1992 in rechtszaak C-195/90. Straatsburg 1992.

Europese Commissie: Persbericht van 29-9-2016: EU-commissie klaagt Duitsland aan wegens tolheffing. Brussel 2016.

Europese Commissie: Persbericht van 31-5-2017: Neue Mobilitätsstrategie: EU-Kommission stellt Gesetzesvorschläge für einheitliche Mauterhebung und grenzüberschreitende Lkw-Fahrten vor. Brussel 2017.

Europees Parlement: Persbericht van 15-3-2017: Deutsche Pkw-Maut: Verstoß gegen EU-Vorschriften über Nichtdiskriminierung. Brussel/Straatsburg 2017.

Hillgruber, C.: Rechtsgutachten über die Vereinbarkeit der Einführung einer Infrastrukturabgabe für Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von bis zu 3,5 Tonnen auf dem deutschen Bundesfernstraßennetz mit dem Recht der Europäischen Union. Bonn 2014.

I&O Research: Duitse toplannen kunnen Duitse economie één miljard euro Nederlandse bestedingen kosten. Enschede 2014.

Mayer, F.C.: Zur Europarechtswidrigkeit der „Pkw-Maut“ (Infrastrukturabgabe) in der Änderungsfassung 2017. Bielefeld 2017.

Obwexer, W.: Gutachten. Vereinbarkeit der nach Verhandlungen mit der Kommission geänderten Infrastrukturabgabe für Pkw und Wohnmobile (Pkw-„Maut“ neu) in Deutschland mit dem Unionsrecht. Innsbruck 2017.

Ratzenberger, R.: Abschätzung der Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe für Pkw in der Ausgestaltung der Gesetzentwürfe vom 18.01.2017 im Auftrag des Allgemeinen Deutschen Automobil-Clubs. München 2017.

Runkel, M. und A. Mahler: Das Aufkommenspotential der deutschen Pkw-Maut. Auswirkungen der im Dezember 2016 geplanten Änderungen der Infrastrukturabgabe auf die zu erwartenden Nettoeinnahmen auf Basis bestehender Abschätzungen. Kurzanalyse im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90 /Die Grünen. Berlin 2016.

Schulz, W.H., Joisten, N. und S. Scheler: Gutachten zur Schlüssigkeit der vom BMVI ermittelten möglichen Einnahmen der geplanten Infrastrukturabgabe. Meerbusch 2017.

Wirtschaftliche Nachrichten 09/2014. IHK aktuell. „Ein erheblicher Schaden für die Grenzregion“. Pag. 10-12.

## Bijlagen

### Vragenlijst enquête:

In Duitsland is besloten om een infrastructuurheffing (tol) voor personenauto's in te voeren. Als automobilist met een buitenlands kenteken op uw auto heeft u waarschijnlijk vanaf 2019 een vignet nodig om op de Duitse autosnelwegen te mogen rijden. Het is in eerste instantie de bedoeling dat ook Duitse automobilisten tol gaan betalen. Maar zij zullen via de Duitse motorrijtuigenbelasting minimaal voor datzelfde bedrag worden gecompenseerd.

Deze enquête is bedoeld voor de automobilisten uit het Nederlandse en Belgische deel van de Euregio Maas-Rijn. Ze wordt gehouden in het kader van een onderzoek van het Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM aan de Universiteit Maastricht over de mogelijke effecten van een Duitse tolheffing op onze grensregio. Hartelijk dank voor uw deelname!

#### **1. Woonland**

- Nederland
- België

#### **2. Regio**

- Provincie Limburg (Nederland)
- Provincie Limburg (België)
- Provincie Luik (België)
- Duitstalige Gemeenschap (België)
- Anders: \_\_\_\_\_

#### **3. Hoe vaak gaat u de Duits-Nederlandse of de Duits-Belgische grens over?**

- Dagelijks
- 2-5 keer per week
- Eén keer per week
- 2-5 keer per maand
- Eén keer per maand
- Af en toe
- Nooit

#### **4. Waarom rijdt u naar Duitsland? (meerdere antwoorden mogelijk)**

- Een baan in Duitsland
- Afspraken beroepshalve
- Boodschappen doen
- Shoppen
- Ontspanning/vrije tijd/gastronomie
- Vakantie
- Bezoeken van familie of vrienden
- Op doorreis naar een ander land
- Overige: \_\_\_\_\_



Eigenaren van een auto met een niet-Duits kenteken kunnen kiezen uit een vignet voor 10 dagen, 2 maanden of 1 jaar. De prijs van het jaarvignet is afhankelijk van de cilinderinhoud van de motor en de milieuprestaties van de auto. De kosten bedragen maximaal € 130.

<b>Emissieklasse</b>	Kosten per 100 cc cilinderinhoud of deel daarvan	Kosten per 100 cc cilinderinhoud of deel daarvan
	<b>Benzinemotor</b>	<b>Dieselmotor</b>
Euro 3 of slechter	6,50 euro	9,50 euro
Euro 4 of 5	2,00 euro	5,00 euro
Euro 6	1,80 euro	4,80 euro

De prijzen van het 10-dagen- en het 2-maandenvignet zijn gebaseerd op de respectievelijke prijs van een jaarvignet:

<b>Jaarvignet</b> (kosten in euro)	<b>10-dagenvignet</b> (kosten in euro)	<b>2-maandenvignet</b> (kosten in euro)
Minder dan 20	2,50	7
20 tot 40	4	11
40 tot 70	8	18
70 tot 100	14	30
100 tot 130	20	40
Vanaf 130	25	50

**5. In welke milieuklasse valt uw auto?**

- Euro 3 of slechter
- Euro 4 of 5
- Euro 6
- Weet ik niet

**6. Welke krachtbron heeft uw auto?**

- Diesel
- Benzine
- Plug-in hybride
- Elektrisch
- Weet ik niet

**7. Welk vignet zou u kopen?**

- Ik koop geen vignet.
- Een 10-dagenvignet
- Een 2-maandenvignet
- Een jaarvignet

**8. Hoe vaak gaat u de Duits-Nederlandse of de Duits-Belgische grens over als er een tolheffing is voor personenauto's?**

- Dagelijks
- 2-5 keer per week
- Eén keer per week
- 2-5 keer per maand
- Eén keer per maand
- Af en toe
- Nooit

**9. Met welke van de volgende uitspraken bent u het eens? (meerdere antwoorden mogelijk)**

- De geplande tolheffing is zinvol.
- Ik voel mij door de Duitse tolheffing gediscrimineerd.
- De grensoverschrijdende mobiliteit wordt door de tolheffing beperkt.
- Door de tolheffing is de grens met Duitsland weer sterker merkbaar.
- In Nederland resp. België zou er ook een tolheffing moeten worden ingevoerd.
- Er zou in de hele EU een uniform tolheffingssysteem moeten worden ingevoerd.

**10. De tolplicht geldt voor auto's met niet-Duits kenteken alleen op de Duitse autosnelwegen. Hoe beïnvloedt dat uw gedrag? (meerdere antwoorden mogelijk)**

- Ik koop een vignet en maak gebruik van de Duitse autosnelwegen.
- Ik rijd via de Duitse autowegen en lokale wegen om mijn bestemming te bereiken.
- Ik maak gebruik van het openbaar vervoer om mijn bestemming in Duitsland te bereiken.
- Ik zal zo min mogelijk naar Duitsland rijden.
- Ik zal niet meer naar Duitsland rijden.

**11. Hoe denkt u in het algemeen over de Duitse tolheffing?**

- Zeer negatief
- Negatief
- Neutraal
- Positief
- Zeer positief

**12. Hoe denkt u verder over de Duitse tolheffing?**

### Vragen van de interviews met experts

1. Welke rol speelt het grensverkeer voor de economie in de regio als geheel?
2. Hoe hoog is het percentage van de koopkracht afkomstig van Nederlanders en Belgen in de regio Aken?
3. Hoe hoog schat u de afhankelijkheid van ondernemingen in de regio Aken van klanten uit Nederland en België?
4. Is het percentage Nederlandse en Belgische klanten de afgelopen jaren toe- of afgenomen?
5. Gaat u ervan uit dat het percentage Nederlandse en Belgische klanten na invoering van de Duitse tolheffing zal dalen?
6. Zo ja, hoe groot zijn de verliezen waar u van uitgaat?
7. Hoe hoog is het percentage Nederlandse en Belgische werknemers in de regio Aken?
8. Vreest u dat de investeringen in uw branche in de regio zouden kunnen dalen vanwege het gevreesde wegvallen van een deel van de clientèle uit Nederland en België?
9. Welke effecten heeft de tolheffing volgens u op de vervlechting van de euregionale economie?
10. Hoe denkt u verder over de Duitse tolheffing?



Gemeente Maastricht



Maastricht University



Zuyd  
Hogeschool



provincie limburg  
gesubsidieerd door de Provincie Limburg



ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).

Institute for Transnational and Euregional  
cross border cooperation and Mobility / ITEM

Postadres:  
Postbus 616, 6200 MD Maastricht

Bezoekersadres:  
Bouillonstraat 1-3, 6211 LH Maastricht  
Avenue Céramique 50, 6221 KV Maastricht

T: 0031 (0) 43 388 32 33  
E: [item@maastrichtuniversity.nl](mailto:item@maastrichtuniversity.nl)

[www.twitter.com/ITEM\\_UM](https://www.twitter.com/ITEM_UM)



[www.maastrichtuniversity.nl/item](http://www.maastrichtuniversity.nl/item)