

Vergaderjaar 2014–2015

34 189

Regels over het tijdelijk heffen van tol voor de gedeeltelijke bekostiging van de verbinding tussen de A15 bij Rozenburg en de A20 tussen Maassluis en Vlaardingen en de verbinding van de A15 tussen knooppunt Valburg en de A12 bij Zevenaar (Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave	blz.
1. AANLEIDING, VISIE EN DOEL	2
1.1 Aanleiding van het wetsvoorstel	2
1.2 Bekostiging van de Blankenburgverbinding en de ViA15	3
1.3 Visie op tolheffing	4
1.4 Nieuwe wet	7
2. HOOFDLIJNEN VAN HET WETSVORSTEL	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Tolbesluit	9
2.3 Tariefbepaling en betalingsplichtigen	11
2.4 Realisatie van de tologave	13
3. UITVOERING	14
3.1 Inleiding	14
3.2 Tolsysteem en onderbouwing keuze free-flow	14
3.3 Communicatie en klantenservice	19
3.4 Registratie en inning	20
3.5 Handhaving en toezicht	28
3.6 Betrokkenen bij de uitvoering	34
4. VERHOUDING TOT BESTAANDE REGELGEVING	36
4.1 Nationale wetgeving	36
4.2 Europese regelgeving	38
5. PRIVACY	40
5.1 Algemeen	40
5.2 Bescherming van het recht op privéleven	40
5.3 Wet bescherming persoonsgegevens	41
5.4 Aanbesteding registratie- en inningsorganisatie	44
6. GEVOLGEN	44
6.1 Administratieve lasten voor weggebruikers	44
6.2 Gevolgen voor bedrijven	45
6.3 Gevolgen voor het milieu	46
6.4 Privacy Impact Assessment	46
7. ADVISERING EN CONSULTATIE	46
7.1 Inleiding	46
7.2 Privacy	46
7.3 Bedrijfseffectentoets	48

7.4	Milieueffectentoets	48
7.5	Toets rechtelijke macht	48
7.6	Decentrale overheden, maatschappelijke organisaties en publiek	49
8.	INWERKINGTREDING EN OVERGANGSRECHT	50
8.1	Inwerkingtreding	50
8.2	Overgangsrecht	51
	ARTIKELSGEWIJS	51
	TRANSPONERINGSTABEL RICHTLIJN 1999/62/EG	64

1. AANLEIDING, VISIE EN DOEL

1.1 Aanleiding van het wetsvoorstel

De financiële ruimte op de rijksbegroting voor de aanleg van weginfrastructuur is beperkt. Voor specifieke wegenprojecten is daarom gekeken naar de mogelijkheden van tolheffing. Gebleken is dat voor twee projecten tolheffing uitkomst biedt:

- de Blankenburgverbinding, een verbinding tussen de A15 bij Rozenburg en de A20 tussen Maassluis en Vlaardingen;
- de ViA15, een verbinding van de A15 vanaf knooppunt Valburg naar de A12 bij Zevenaar.

Dit voorstel voor een *Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15* maakt een effectieve tolheffing op de genoemde verbindingen juridisch mogelijk. Met dit wetsvoorstel wordt de Wet bereikbaarheid en mobiliteit ingetrokken, waarin onderdelen van richtlijn 1999/62/EG zijn geïmplementeerd. Vanaf 1 juli 2000 moet die richtlijn zijn omgezet in nationale regelgeving. Daarom wordt met dit wetsvoorstel ook Richtlijn 1999/62/EG geïmplementeerd. Aan het eind van deze memorie van toelichting is een transponeringstabel opgenomen.

De bestaande Wet bereikbaarheid en mobiliteit (Wbm) uit 2002 is – mede gelet op de laatste beleidsinzichten – niet geschikt voor een effectieve tolheffing op de Blankenburgverbinding en de ViA15 (zie paragraaf 1.4). Realisatie van deze projecten is van groot economisch belang. De projecten lossen belangrijke knelpunten in het hoofdwegennet op. Dit zorgt voor een vlottere doorstroming van het verkeer (een kortere reistijd), een betrouwbaar netwerk, en een goede bereikbaarheid van de regio's Rotterdam en Arnhem-Nijmegen. Ook wordt bijgedragen aan de groei van belangrijke economische centra, waaronder de Rotterdamse haven. Zowel het kabinet als betrokken regionale partijen – met name de provincies Gelderland en Zuid-Holland en de stadsregio's Arnhem-Nijmegen en Rotterdam – willen deze projecten graag snel aanpakken. Het zijn echter dure projecten met geheel nieuwe tracés en kostbare kunstwerken¹, die op korte termijn niet op reguliere wijze bekostigd kunnen worden. Om de bereikbaarheid in de betreffende regio's voortvarend te kunnen verbeteren, is besloten om de projecten deels te bekostigen met tolheffing.² Dit wetsvoorstel biedt de grondslag voor deze tolheffing.

¹ Bouwwerken – anders dan de weg zelf – die nodig zijn om een verbinding te realiseren, zoals viaducten, bruggen en tunnels. In het geval van ViA15 en de Blankenburgverbinding moeten een brug, een tunnel en viaducten worden gerealiseerd. Ook zal bij ViA15 de A15 bij Zevenaar (half)verdiept worden aangelegd.

² «Betere bereikbaarheid door een robuust wegennetwerk in de regio Arnhem-Nijmegen; maatschappelijke kosten-batenanalyse», versie 4.0 definitief, Projectbureau ViA15, 15 juli 2011. «Nieuwe Westelijke Oeververbinding Maatschappelijke Kosten Batenanalyse (MKBA)», maart 2012 (Ministerie van Infrastructuur en Milieu).

In het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) van 2010 en de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 14 juni 2011 is reeds gesproken over tolheffing bij de genoemde projecten.³ Bij de brief van 13 februari 2013 over de invulling van de bezuinigingen in het Infrastructuurfonds heeft de Minister onder meer laten weten de projecten Blankenburgverbinding en de ViA15 onverminderd door te willen zetten.⁴ In het Algemeen Overleg over de bezuinigingen op infrastructuurprojecten van 8 april 2013⁵ heeft de Minister aan de Tweede Kamer laten weten de mogelijkheden om voor deze twee projecten tol te heffen verder uit te werken. Voor beide projecten wordt het voorkeustracé nu verder uitgewerkt in een (ontwerp)tracébesluit.

Om de tracébesluiten voor deze projecten te kunnen voorbereiden wordt voor de planuitwerkingen uitgegaan van toltarieven van € 1,18 voor personenvervoer en € 7,11 voor vrachtvervoer (prijsspeil 2013).⁶ Het toltarief is van invloed op de hoeveelheid verkeer dat gebruikmaakt van de weginfrastructuur. Op basis van de geschatte hoeveelheid verkeer worden de omgevingseffecten en maatregelen voor de tracébesluiten in beeld gebracht. De beoogde tolheffing is daarmee onderdeel geworden van de onderzoeken van deze projecten conform de reguliere MIRT-systematiek en Tracéwetprocedure.

1.2 Bekostiging van de Blankenburgverbinding en de ViA15

De aanleg van weginfrastructuur is een klassieke overheidstaak. De Minister van Infrastructuur en Milieu is hiermee belast. De bekostiging daarvan, door bijzondere of algemene belastingen, hoort daarbij. De aanleg van weginfrastructuur wordt door middel van het Infrastructuurfonds bekostigd uit de algemene middelen. In de begroting van het Infrastructuurfonds staat vermeld welke middelen tot het jaar 2028 voor de aanleg van specifieke infrastructuurprojecten beschikbaar zijn.⁷ Voor de Blankenburgverbinding en de ViA15 geldt dat een belangrijk deel van de kosten uit de reguliere middelen wordt betaald. De financiële ruimte op de rijksbegroting voor de aanleg van weginfrastructuur is echter beperkt.⁸ In deze tijden van bezuinigingen op veel verschillende beleidsterreinen is het niet wenselijk om meer algemene middelen aan te wenden voor de genoemde projecten. Dit zal immers ten koste gaan van andere beleidsterreinen. Het verhogen van de algemene belastingdruk of het verhogen van de motorrijtuigenbelasting ten behoeve van deze wegenprojecten is evenmin wenselijk.

Voor beide nieuwe verbindingen bestaat een volwaardig, gratis alternatief. Alleen als de (bedrijfseconomische) baten opwegen tegen de aanvullende lasten van de tolheffing, zullen de tolwegen gebruikt worden. Op deze manier treffen de extra lasten van tolheffing alleen de gebruikers die, ondanks de tolheffing, toch baat hebben bij de nieuwe verbindingen. De regering acht het daarom voor de Blankenburgverbinding en de ViA15 gerechtvaardigd dat aan degenen die meest profiteren van de overheidsinvestering (de gebruikers) een aanvullende bijdrage wordt gevraagd («de gebruiker betaalt»).

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 500 A, nr. 83. In de brief was ook nog sprake van mogelijke tolheffing bij het project A13/A16. Daar is later van afgezien, Kamerstukken II 2013/14, 33 750 A, nr. 19.

⁴ Kamerstukken II 2012/13, 33 400 A, nr. 48.

⁵ Kamerstukken II 2012/13, 33 400 A, nr. 93.

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 750 A, nrs. 19 en 58.

⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 750 A, nr. 2.

⁸ Het betreft de ruimte op het Infrastructuurfonds ten behoeve van infrastructuurprojecten op het hoofdwegennet (artikel 12 Wet Infrastructuurfonds).

Voor beide nieuwe verbindingen is een bestuurlijke voorkeur bepaald. Voor de Blankenburg-verbinding is dit gebeurd in de vorm van een Rijksstructuurvisie⁹, voor de ViA15 in de vorm van een Standpunt¹⁰. Hierin is vastgelegd dat de projecten voor een deel worden bekostigd met de opbrengsten uit tolheffing. De ViA15 levert, naast de verbetering van de bereikbaarheid op het hoofdwegennet, ook een belangrijke bijdrage aan het verbeteren van de regionale bereikbaarheid in de regio Arnhem-Nijmegen, onder andere door het ontlasten van de Pleijroute (N325). Dit heeft ertoe geleid dat de regionale partners bereid zijn om een financiële bijdrage te leveren aan het realiseren van het project. Deze bijdrage is vastgelegd in een bestuursovereenkomst tussen de Minister van Infrastructuur en Milieu, de provincie Gelderland en de stadsregio Arnhem-Nijmegen.¹¹ De Blankenburgverbinding wordt naast de opbrengsten uit tolheffing verder volledig door het Rijk bekostigd.

Zoals aangegeven is er dus besloten om de weggebruiker mee te laten betalen aan bovengenoemde verbindingen door middel van tolheffing. Bij wegenprojecten wordt het volledige bedrag dat is geraamd voor de aanleg, uitgaande van een klassieke wijze van aanbesteden, opgenomen op de begroting van het Infrastructuurfonds. Dit is het taakstellend budget. Het taakstellend budget van de Blankenburgverbinding bedraagt 1.168 miljoen euro en het taakstellend budget van de ViA15 bedraagt 840 miljoen euro (prijspeil 2014).¹² Het tekort hierop is respectievelijk 315 en 287 miljoen euro (prijspeil 2014). Deze tekorten maken tolheffing nodig om de projecten te kunnen realiseren. In paragraaf 2.4 wordt nader ingegaan op de realisatie van de tologpave van beide projecten. De tolheffing start op het moment dat de nieuwe verbindingen worden geopend. Voor de Blankenburgverbinding is dit gepland tussen 2022 en 2024 en voor de ViA15 tussen 2019 en 2021.¹³ De tolheffing stopt zodra de tologpave is gerealiseerd. In de begroting wordt uitgegaan van een periode van 25 jaar.

In de afgelopen jaren is ook onderzocht of de mobiliteitsknelpunten door private partijen kunnen worden opgelost met gebruikmaking van tolheffing. Dat bleek niet het geval. Het gaat bij de Blankenburgverbinding en de ViA15 om relatief korte trajecten die onderdeel zijn van een netwerk. Er is sprake van gratis alternatieven, waardoor de inkomsten voor private partijen naar verwachting te laag zullen zijn om een rendabele exploitatie te organiseren zonder aanvullende bijdrage vanuit de overheid.¹⁴

1.3 Visie op tolheffing

Al sinds vele jaren wordt er gediscussieerd over verschillende manieren waarop aan gebruikers een bijdrage kan worden gevraagd voor het gebruik van (bepaalde) wegen. Lange tijd gold een verbod op tolheffing, maar de Wet bereikbaarheid en mobiliteit (Wbm) uit 2002 introduceerde de mogelijkheid om zogenoemde mobiliteitstarieven, waaronder een toltarief, te heffen. In 2006 heeft de toenmalige regering een voorstel tot

⁹ Voor de Blankenburgverbinding is bestuurlijke voorkeur opgenomen in de «Rijksstructuurvisie bereikbaarheid regio Rotterdam en Nieuwe Westelijke Oeververbinding» uit 2013. Deze is door de Tweede Kamer vastgesteld op 14 november 2013, Kamerstukken II 2013/14, 32 598, nr. 20. In de Eerste Kamer is de Rijksstructuurvisie aan de orde geweest op 31 januari 2014, 14 maart 2014 en 7 mei 2014, Kamerstukken I 2013/14, 32 598, nrs. B, C en D.

¹⁰ Voor de ViA15 heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu op 16 januari 2012 een Standpunt ingenomen. Op 31 mei 2012 en 28 juni 2012 is de ViA15 aan de orde geweest in de Tweede Kamer en is besloten tot een wijziging van het Standpunt (verlegde en verdiepte ligging bij Groessen), Kamerstukken II 2011/12, 29 385, nrs. 66 en 72.

¹¹ Bestuursovereenkomst Doortrekking A15 Ressen naar A12 Oudbroeken, Stcrt. 2013, 19584.

¹² Kamerstukken II 2014/15, 34 000 A, nr. 4.

¹³ Kamerstukken II 2014/15, 34 000 A, nr. 4.

¹⁴ Kamerstukken II 2005/06, 30 615, nrs. 2, 3 en 4.

wijziging van de Wbm bij de Tweede Kamer ingediend,¹⁵ onder meer om de inning van een «versnellingsstarief» mogelijk te maken. Ook werden enkele aanpassingen van de wettelijke regeling voor de heffing van het toltarief voorgesteld met het oog op de handhaving van het betalen van tol en de privacybescherming van de weggebruiker. Van de mogelijkheid om tol te heffen op grond van de Wbm is echter nooit gebruikgemaakt. De behandeling van de voorgestelde wijziging uit 2006 is gestaakt vanwege het in 2009 ingediende wetsvoorstel (Wet kilometerprijs)¹⁶ om het gebruik van een motorrijtuig te belasten in plaats van het bezit. Naar aanleiding van het regeerakkoord Rutte I – waarin werd afgezien van laatstgenoemd voornemen – werd het voorstel voor de Wet kilometerprijs ingetrokken.¹⁷ Op 13 maart 2012 is de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) van kracht geworden.¹⁸ De SVIR beschrijft onder andere het mobiliteitsbeleid van het Rijk voor de langere termijn. Voor het verbeteren van de bereikbaarheid zet het Rijk in op een beleidsmix van slim investeren, innoveren en instandhouden. Met slim investeren worden knelpunten aangepakt waar de meeste economische waarde kan worden gegenereerd. Innovatie wordt ingezet om het mobiliteitssysteem beter te benutten. Dit gebeurt bijvoorbeeld door gebruikers optimaal te informeren over keuzemogelijkheden. Instandhouden van de netwerken door goed beheer en onderhoud is het fundament voor het robuuste en samenhangende netwerk. In tegenstelling tot het mobiliteitsbeleid beschreven in de Nota Mobiliteit¹⁹, de voorganger van de SVIR, maakt beprijzen niet langer deel uit van de beleidsmix voor het verbeteren van de bereikbaarheid. Wel biedt de SVIR ruimte voor het toepassen van tol als financieringsinstrument.

Met dit wetsvoorstel voor de tijdelijke tolheffing op de Blankenburgverbinding en de ViA15 wordt vastgehouden aan de koers die in het regeerakkoord Rutte I is uitgezet en is opgenomen in de SVIR. In de voorgaande wettelijke regimes werd het beprijzen van het gebruik van motorrijtuigen gezien als een sturend instrument voor de overheid om – mede met het oog op het voorkomen van milieuoverlast en congestie – verkeersstromen te beïnvloeden. Voor dit uitgebreide tarievenstelsel, over het gehele wegennet, was gekozen voor een wijze van inning en handhaving die aansluit bij het belastingstelsel.²⁰ Het belastingstelsel van de Wbm was daarbij opgezet om een grootschalig net van mobiliteitsheffingen te faciliteren. Hiervan is in het huidige wetsvoorstel geen sprake. Er wordt een eenvoudige regeling geboden voor tolheffing op slechts twee nieuwe verbindingen. In paragraaf 1.4 wordt nader ingegaan op de redenen waarom de regering ervoor kiest voor nieuwe wetgeving en geen gebruik maakt van de Wbm.

De tolheffing voor het gebruik van een specifiek deel van het wegennet is een publiekrechtelijke prijs voor een concrete dienst. Omdat dit wetsvoorstel alleen een beperkte vorm van tolheffing mogelijk maakt, is er niet voor gekozen om aan te sluiten bij het stelsel van belastingrecht. In dit wetsvoorstel is tolheffing vormgegeven als een bestuursrechtelijke geldschuld die verschuldigd is op het moment dat een betreffende weg wordt gebruikt (zie verder paragraaf 3.4 en 3.5).

¹⁵ Kamerstukken II 2005/06, 30 615, nrs. 2, 3 en 4.

¹⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nrs. 2, 3 en 4.

¹⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 15.

¹⁸ Kamerstukken II 2011/12, 32 660, nr. 50.

¹⁹ Kamerstukken II 2004/5, nr. 6.

²⁰ Kamerstukken II 2001/02, 27 552, nr. 3, blz. 8.

Beleidsuitgangspunten tolheffing

Verschillende vraagstukken speelden in de discussies van de afgelopen jaren een rol, waaronder de doelen van tolheffing (gedragsbeïnvloeding of bekostiging), de technische en praktische toepasbaarheid, het gebruikersgemak, de handhaafbaarheid, de kosten van een systeem voor tolheffing, privacyaspecten en het maatschappelijke draagvlak. Uit die discussies werd duidelijk dat er weinig draagvlak bestaat voor de heffing van tol. Dat heeft de regering ertoe gebracht om tolheffing alleen te overwegen voor belangrijke projecten waarvoor de bekostiging niet sluitend is. Een en ander heeft geleid tot een beleidskader voor tolheffing, waarbij is gedefinieerd in welke gevallen tolheffing aan de orde kan zijn. Deze beleidsmatige uitgangspunten luiden als volgt:²¹

1. tolinning zal alleen geschieden op nieuwe doorsnijdingen²²;
2. tolinning dient alleen als (gedeeltelijke) bekostiging van infrastructuur, en niet voor sturing in verkeersstromen;
3. tolinning geschiedt alleen indien er een gratis alternatief beschikbaar is;
4. tolinning geschiedt door middel van free-flowtechniek;
5. de kosten van tolinning zijn niet meer dan 20% van de totale tolinkomsten;
6. de tolinning dient te geschieden op uniforme wijze en dient te voldoen aan Europese eisen.

Dit wetsvoorstel voor een tijdelijke tolheffing op de Blankenburgverbinding en de ViA15 sluit aan bij de uitgangspunten van het beleidskader. De regering wil er geen misverstand over laten bestaan dat de tolheffing alleen voor de gedeeltelijke bekostiging van deze nieuw aan te leggen verbindingen aan de orde is en dat de tolheffing tijdelijk is totdat de tologgave is gerealiseerd.

Van belang is dat de kosten om de tolheffing te kunnen innen in verhouding staan tot de opbrengsten. Daarom is in het beleidskader het uitgangspunt opgenomen dat de kosten van de tolinning niet meer dan 20% van de totale tolinkomsten mogen bedragen.²³ Het gaat in dit wetsvoorstel niet om een nieuwe algemene belasting, maar om een aanvullende bijdrage die aan de weggebruiker voor het gebruik van deze nieuwe weginfrastructuur gevraagd zal worden (retributie). Daarbij hebben weggebruikers de mogelijkheid om een andere route te kiezen waarvoor geen tol betaald hoeft te worden, het «gratis alternatief»²⁴. Het beleidskader beoogt immers dat alleen die gebruikers, die in een eigen afweging tussen het betalen van tolheffing en het behalen van reistijdwinst hebben gekozen voor het betalen van tolheffing, betalen voor het gebruik van de tolgeweg.

Bij het betalen van het toltarief wordt het gebruikersgemak zo groot mogelijk gemaakt en de (administratieve) lasten zo veel mogelijk beperkt. Indien het niet lukt om aan de voorwaarden van gebruikersgemak of de administratieve lasten van de tolinning te voldoen, verliest de tolgeweg aan aantrekkingskracht ten opzichte van het gratis alternatief. In lijn met het vierde beleidsuitgangspunt heeft de regering gekozen om voor de tolinning uit te gaan van een free-flowsysteem. *Free-flow* wil zeggen dat het verkeer niet belemmerd wordt door een tolbarrière en dat voor het

²¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 000 A, nr. 43, blz. 41.

²² Met «nieuwe doorsnijding» wordt bedoeld een nieuw aan te leggen verbinding in het hoofdwegennet.

²³ Dit betreft alleen de kosten voor het innen van de tolheffing. Het uitgangspunt is dat de kosten die verband houden met de betalingsherinnering gedekt worden met de opbrengsten uit de aanmaningsvergoeding en de kosten van handhaving en toezicht met de boeteopbrengsten.

²⁴ Een gratis alternatief voor ViA15 is bijvoorbeeld de route A50/A12. Voor de Blankenburgverbinding is bijvoorbeeld de Beneluxtunnel een gratis alternatief.

verrichten van de betaling niet tijdens de rit gestopt hoeft te worden. Dit systeem is minder belastend voor de weggebruiker dan traditionele tolpleinen, heeft geen invloed op de doorstroming en verkeersveiligheid en is praktisch uitvoerbaar. In Europa worden verschillende technieken gebruikt voor free-flowtolinning. Vanwege de karakteristieken van de met dit wetsvoorstel beoogde tolheffing is een systeem op basis van wegkantregistratie op basis van kentekenplaatherkenning het meest geschikt. Bij de nadere uitwerking van het tolsysteem zal worden afgewogen of het (aanvullend) aanbieden van andere technologieën (zoals tags, dit zijn eenvoudige transponders die geplaatst kunnen worden achter de voorruit) mogelijk is en toegevoegde waarde heeft. Vanwege de relatief beperkte schaal van de tolprojecten is vooralsnog een systeem op basis van alleen kentekenregistratie het uitgangspunt.

De tijdelijke tolheffing op de Blankenburgverbinding en de ViA15 zal door of namens de Minister van Infrastructuur en Milieu geschieden. De opbrengsten van de tolheffing komen ten goede aan het Infrastructuurfonds, waar ook de uitgaven voor de Blankenburgverbinding en de ViA15 begroot zijn. De Minister draagt het risico voor de opbrengsten en de kosten van tolheffing. Omdat de tolheffing tijdelijk is totdat de tologpave is gerealiseerd kan dit risico in principe worden opgevangen door langer of korter tol te heffen.²⁵ Daarnaast is op het Infrastructuurfonds een risicoreservering getroffen van in totaal € 107 mln (prijspeil 2014).

1.4 Nieuwe wet

Tot de inwerkingtreding van de Wbm gold (sinds 1930) op grond van de Wegenwet een verbod op tol.²⁶ Met de inwerkingtreding van de Wbm in 2002 werd het tolverbod tegen de achtergrond van de toen inmiddels ontstane schaarste op het openbare wegennet genuanceerd. De Wbm is vooral bedoeld voor de aanpak van files of de aanleg van nieuwe wegen die (mede) op initiatief van private partijen worden aangelegd. De Wbm introduceerde daartoe mogelijkheden voor het heffen van verschillende soorten mobiliteitstarieven: het expresbaantarief, het toltarief en een kilometerheffing.

In 2006 heeft de toenmalige regering bij de Tweede Kamer een voorstel ingediend tot wijziging van de Wbm.²⁷ Dit wijzigingsvoorstel, waarvan de behandeling in de Tweede Kamer is gestaakt, introduceerde onder meer het versnellingstarief en was verder bedoeld om de Wbm beter toepasbaar te maken. Het versnellingstarief was ontworpen om inkomsten te verwerven voor de versnelde aanleg van reeds geplande infrastructuur. Het ging om de dekking van de extra kosten van eerdere oplevering dan in het MIT (de voorganger van het MIRT) was gepland.

De regering heeft overwogen om de huidige Wbm aan te passen om als grondslag voor de tolheffing voor de Blankenburgverbinding en ViA15 te kunnen dienen. De regering acht tolheffing echter alleen wenselijk voor de gedeeltelijke bekostiging van de aanleg van de twee genoemde projecten en niet voor sturing van de verkeersstromen. De mogelijkheden van verschillende overheidslagen om verschillende vormen van mobiliteitsbe-

²⁵ In de begroting wordt uitgegaan van een periode van 25 jaar.

²⁶ Sinds die tijd is bij enkele projecten tol geheven of moest een prijs worden betaald voor het gebruik van de weg. Zo moest voor het gebruik van de (eerste) Beneluxtunnel in Rotterdam en de Prins Willem Alexanderbrug bij Tiel worden betaald. Een recenter voorbeeld is de Westerscheldetunnel, waarvan een weggebruiker op grond van de Tunnelwet Westerschelde geen gebruik kan maken zonder overeenkomst te sluiten met de exploitant.

²⁷ Kamerstukken 30 615.

prijzing toe te passen acht de regering dan ook niet langer wenselijk. De Wbm zal daarom worden ingetrokken.

Zoals hiervoor aangegeven past de Wbm, en ook de voorgestelde wijziging uit 2006, niet goed bij de huidige beleidsuitgangspunten voor de Blankenburgverbinding en de ViA15. De Wbm bevat ook andere mobiliteitstarieven die niet meer passen bij de huidige inzichten. Zo beoogde het expresbaantarief uit de Wbm vooral beïnvloeding van het gedrag van de weggebruiker om zo de doorstroming te bevorderen. Dit past niet binnen het huidige beleidskader, waarin is opgenomen dat tolheffing niet wordt gebruikt voor sturing in verkeersstromen. Ook het versnellingstarief, zoals dat in de in 2006 voorgestelde wijziging van de Wbm was opgenomen, biedt onvoldoende mogelijkheden. Een versnellingstarief veronderstelt dat budgetten die op de langere termijn op de begroting zijn opgenomen eerder kunnen worden vrijgemaakt. In de nu geldende begroting van het Infrastructuurfonds die loopt tot 2028, is echter geen mogelijkheid tot volledige dekking voor de genoemde projecten. Het toltarief van de Wbm komt in grote lijnen overeen met de tolheffing die in dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd. Dit tarief is namelijk bedoeld voor de bekostiging van weginfrastructuur waarvan de kosten niet volledig gedekt zijn. Het toltarief in de Wbm is echter onderdeel van een complex systeem van fiscale mobiliteitsheffingen. Een aanpassing van de Wbm, zodat alleen tol effectief kan worden ingezet, ligt daarom niet voor de hand. Bovendien is inmiddels een algemene regeling voor bestuursrechtelijke geldschulden opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb, afdeling 4.4). Het ligt in de rede om voor de tolheffing zoveel mogelijk bij deze nieuwe algemene regeling aan te sluiten.

Ook om andere redenen is de Wbm niet geschikt voor de nu voorziene projecten:

- a. de handhavingmogelijkheden van de Wbm zijn ongeschikt voor tolheffing door middel van een free-flowsysteem, met name als het gaat om bestuurders van motorrijtuigen met een buitenlands kenteken;
- b. de Wbm biedt geen expliciete grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens, als bedoeld in het kader van de Wet bescherming persoonsgegevens;
- c. de Wbm biedt geen expliciete basis om verschil in tarief te maken tussen vracht- en personenvervoer.

Al deze redenen in ogenschouw nemend heeft de regering ervoor gekozen om de Wbm niet te gebruiken als grondslag voor de betreffende projecten, maar om dit voorstel voor een Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 in te dienen.

De verschillende instrumenten uit de Wbm zijn nooit benut. De instrumenten anders dan tol, uit de Wbm, passen echter niet meer in de geldende opvattingen over beprijzing op de weg. Ook blijkt uit het feit dat de instrumenten nooit zijn ingezet dat er geen behoefte is aan de andere instrumenten dan tol. In dit wetsvoorstel is dan ook een bepaling opgenomen waarmee de Wbm wordt ingetrokken. De regering zal het voorstel tot wijziging van de Wbm daarmee ook intrekken. Dit wetsvoorstel met een beperkt kader voor tolheffing op twee specifieke wegen treedt in de plaats van het meer generieke kader van de Wbm.

Onderbouwing keuze voor nieuwe wetgeving

Zoals toegelicht in paragraaf 1.3 maakt beprijzen geen onderdeel uit van de beleidsmix voor het verbeteren van de bereikbaarheid. Wel is er ruimte voor het toepassen van tol als financieringsinstrument. Slechts voor twee aanlegprojecten uit het MIRT is een tijdelijke tolheffing aan de orde als

financieringsinstrument. De regering heeft buiten deze projecten geen plannen voor het heffen van tol in Nederland. Daarnaast is het zoals hiervoor toegelicht ongewenst om de Wbm te gebruiken als grondslag voor de betreffende projecten. Dit heeft geleid tot de keuze voor een nieuwe wet die het tijdelijk heffen van tol op twee specifieke wegvakken mogelijk maakt. Deze wegvakken worden als zodanig in het wetsvoorstel genoemd en ook de titel van het wetsvoorstel laat geen onduidelijkheid bestaan. Overigens is de reikwijdte van dit wetsvoorstel weliswaar ingeperkt, maar zijn de regels van algemene aard. Voor het realiseren van de betreffende projecten zal een tracébesluit op basis van de Tracéwet moeten worden genomen.

2. HOOFDLIJNEN VAN HET WETSVOORSTEL

2.1 Inleiding

Het doel van het wetsvoorstel is het tijdelijk mogelijk maken van tolheffing op de Blankenburgverbinding en de ViA15, zodat de betreffende twee projecten bekostigd en daarmee gerealiseerd kunnen worden. Door middel van tolheffing zal de weggebruiker meebetalen aan de realisatie van de Blankenburgverbinding en de ViA15. Op grond van dit wetsvoorstel is tolheffing voor de genoemde projecten mogelijk nadat de Minister van Infrastructuur en Milieu een tolbesluit heeft genomen. In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de vereisten omtrent het nemen, wijzigen of intrekken van het tolbesluit. Ook zal nader worden ingegaan op het toltarief, de betalingsverplichting en de gekozen vrijstellingen en ontheffingen. Alle opbrengsten van de tolheffing komen ten goede aan het Infrastructuurfonds. In dit hoofdstuk zal worden toegelicht hoe hiermee de tologpave wordt gerealiseerd.

2.2 Tolbesluit

Een tolbesluit voor de twee genoemde projecten wordt door de Minister van Infrastructuur en Milieu genomen. Het tolbesluit kent twee verschijningsvormen:

1. een besluit voor de instelling van tolheffing, geïntegreerd in het tracébesluit voor de aanleg van de betreffende weg;
2. een besluit tot wijziging of beëindiging van tolheffing bij apart tolbesluit.

Nemen van een tolbesluit

Het tracébesluit dat op grond van de Tracéwet voor de Blankenburgverbinding of voor de ViA15 wordt genomen geldt tevens als tolbesluit. Het deel dat geldt als tolbesluit wordt uitdrukkelijk in het tracébesluit als zodanig aangeduid. Het tolbesluit bevat een beschrijving van het wegvak waar tol wordt geheven en de contante waarde van de tologpave (zie hiervoor verder paragraaf 2.4).

Op de voorbereiding van een tolbesluit, dat wordt geïntegreerd in het tracébesluit, is de procedure voor vaststelling van een tracébesluit uit de Tracéwet van toepassing. Voor een tracébesluit geldt de uitgebreide voorbereidingsprocedure, afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit betekent dat een ieder gedurende zes weken zienswijzen op het ontwerpbesluit kan indienen. De Minister van Infrastructuur en Milieu zal de keuzes die gemaakt worden voor het tracébesluit – inclusief tolbesluit – uiteraard goed moeten motiveren, met aandacht voor zaken als verkeersveiligheid en de gevolgen voor de omgeving en het milieu. Bij het eerste tolbesluit, dat geïntegreerd is in het tracébesluit, zal dat in het kader van het tracébesluit worden gedaan. Er wordt hiervoor onder

andere een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Bij een later te nemen tolbesluit, om de tolheffing te wijzigingen of te beëindigen, zal deze beoordeling zelfstandig moeten worden uitgevoerd.

Wijzigen of intrekken van een tolbesluit

Op grond van het onderhavige wetsvoorstel kan de Minister van Infrastructuur en Milieu het tolbesluit wijzigen of intrekken. Hierbij zal een zelfstandig tolbesluit worden genomen. Op de voorbereiding van dit besluit is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing. Dat wil zeggen dat er zienswijzen kan worden ingediend op het ontwerp van het tolbesluit voordat dit wordt vastgesteld. Tegen het tolbesluit kan beroep worden ingesteld bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In het wetsvoorstel is vastgelegd dat een tolbesluit in ieder geval wordt ingetrokken uiterlijk op het moment dat de netto-opbrengsten gelijk zijn aan de tolopgave. Bij wijziging of intrekking van het tolbesluit moet worden aangegeven hoe de belangen van verkeersveiligheid, omgeving en milieu zijn meegewogen. Het beëindigen van de tolheffing heeft effect op de verkeersstromen. Daarom zal bij het besluit tot intrekken of wijzigen van het tolbesluit een beschrijving worden gegeven van de te treffen voorzieningen, gericht op het ongedaan maken, beperken of compenseren van de negatieve gevolgen van de intrekking of wijziging. Een mogelijke voorziening is bijvoorbeeld het plaatsen of aanpassen van geluidschermen. Daarbij is van belang dat op grond van titel 11.2 van de Wet milieubeheer, geluidproductieplafonds gelden die de omgeving beschermen tegen de toename van geluidproductie vanuit de weg. Deze geluidproductieplafonds worden vastgesteld op basis van het tracébesluit, waarin in deze projecten rekening is gehouden met de tolheffing. Indien deze geluidproductieplafonds worden overschreden door een toename van verkeer als gevolg van de beëindiging van tolheffing, zal een procedure op grond van de Wet milieubeheer moeten worden gevolgd om de geluidproductieplafonds te wijzigen. Daarbij worden verplicht voorzieningen (zoals geluidschermen) overwogen. Indien de verkeers-toename beperkt is of de negatieve gevolgen kunnen worden voorkomen door geluidsmaatregelen hoeft het geluidproductieplafond vanzelfsprekend niet gewijzigd te worden.

De regering wil er geen misverstand over laten bestaan dat langer doorheffen geen mogelijke voorziening betreft gericht op het ongedaan maken, beperken of compenseren van de negatieve gevolgen van het wijzigen of intrekken van het tolbesluit. In het wetsvoorstel is immers opgenomen dat het tolbesluit in ieder geval wordt ingetrokken uiterlijk op het moment dat de netto-opbrengsten gelijk zijn aan de tolopgave. De benodigde onderzoeken en eventuele voorzieningen dienen daarom tijdig te worden uitgevoerd.

Rechtsbescherming tegen het tolbesluit

Als ten aanzien van het ontwerptolbesluit een zienswijze is ingediend, kan door een belanghebbende beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De mogelijkheid van beroep in eerste en enige instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State sluit aan bij de beroepsmogelijkheden tegen een tracébesluit.

Voor de volledigheid wordt nog vermeld dat bezwaar, beroep en hoger beroep openstaan tegen de bestuurlijke boete als die opgelegd wordt vanwege het niet of niet tijdig geheel betalen van het toltarief. Hier wordt in paragraaf 3.5 verder op ingegaan.

2.3 Tariefbepaling en betalingsplichtigen

Tariefbepaling

Het toltarief wordt door de Minister van Infrastructuur en Milieu in een ministeriële regeling bepaald. Dit tarief wordt jaarlijks geïndexeerd. Een wijziging van het tarief kan aan de orde zijn als in de loop van de tijd blijkt dat een ander tarief beter is om de benodigde tologpave te realiseren. Net zoals bij het intrekken van het tolbesluit zal ook bij het wijzigen van het toltarief, indien daardoor relevante wijzigingen in de verkeersstromen zijn te verwachten, een beschrijving worden gegeven van de te treffen voorzieningen gericht op het ongedaan maken, beperken of compenseren van de negatieve gevolgen. De mogelijkheid tot wijziging van het toltarief hangt ook samen met de verplichting om een correctiemechanisme te hebben op basis van richtlijn 1999/62/EG²⁸. Het correctiemechanisme bestaat uit de mogelijkheid om de hoogte van het toltarief aan te passen, indien de opbrengsten uit de pas lopen met hetgeen op basis van de verkeersprognoses werd verwacht.

Tariefdifferentiatie

Het wetsvoorstel geeft verschillende mogelijkheden voor tariefdifferentiatie. In de tracébesluiten wordt er in voorzien dat de tolheffing met een verschillend tarief voor personen- en vrachtovervoer zal gaan plaatsvinden. De regering streeft bij de differentiatie van het toltarief naar een eenvoudig en uitlegbaar systeem, met zo min mogelijk administratieve en uitvoeringslasten. Om het beoogde onderscheid naar personen- en vrachtovervoer in de praktijk te kunnen maken biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om de toltarieven te differentiëren naar de maximum toegestane massa van het motorrijtuig, zoals aangeven op het kentekenbewijs. Het voornemen is dat voor motorrijtuigen met een maximum toegestane massa van minder dan 3.500 kg (veelal personenvervoer) een lager tarief zal gelden dan voor motorrijtuigen met een maximum toegestane massa van meer dan 3.500 kg (veelal vrachtovervoer).²⁹ De grens van 3.500 kg sluit aan op de grens die geldt voor het besturen van een motorrijtuig met een rijbewijs B. Deze vorm van tariefdifferentiatie hangt samen met het feit dat vanwege zware motorrijtuigen aanvullende eisen worden gesteld aan de constructies van bruggen en tunnels, welke extra kosten met zich meebrengen.

Het wetsvoorstel biedt ook de mogelijkheid voor tariefdifferentiatie op basis van euro-emissieklasse. De verschillende euro-emissieklassen zijn onderverdeeld in uitstootklassen voor motorrijtuigen in personen- en vrachtovervoer. Deze klassen zijn gebaseerd op de uitstoot van koolstofdioxide, stikstofdioxide, koolwaterstof en fijn stof.³⁰ Deze vorm van tariefdifferentiatie kan alleen plaatsvinden indien dit uitvoeringstechnisch mogelijk is en dit niet leidt tot ongewenste administratieve- en uitvoeringslasten. Dit zal nader worden onderzocht.

²⁸ Bijlage 3, punt 4, laatste streepje.

²⁹ In het geval er sprake is van een combinatie bestaande uit een trekkend voertuig en een aanhanger, betreft het de maximum toegestane massa van het trekkend voertuig.

³⁰ Het gaat om uitstootklassen als bedoeld in bijlage 0, behorende bij richtlijn 1999/62/EG van het Europese parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtovertuigen.

Een andere vorm van tariefdifferentiatie die mogelijk wordt gemaakt, is tariefdifferentiatie naar de wijze van betalen. Vanwege het gebruikersgemak en de lagere kosten zullen weggebruikers worden gestimuleerd om het betalen van tol zoveel mogelijk via accounts te laten verlopen. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 3.4.

Naast bovengenoemde opties zijn er andere vormen van tariefdifferentiatie denkbaar, bijvoorbeeld differentiatie naar tijd (spits- en daltarieven), differentiatie naar motorrijtuigcategorie of differentiatie naar andere milieukeurmerken dan de euro-emissieklasse. Deze differentiaties worden echter niet mogelijk gemaakt met dit wetsvoorstel. Tariefdifferentiatie naar tijd past niet binnen het beleidsmatige uitgangspunt dat tolinning niet voor sturing in verkeersstromen wordt gebruikt. Tariefdifferentiatie naar motorrijtuigcategorie of overige milieukeurmerken past niet binnen het eerdergenoemde streven naar een eenvoudig en uitlegbaar systeem met zo min mogelijk administratie- en uitvoeringslasten.

Betalingsplicht en betalingsplichtige

Het gebruik van een tolweg zorgt voor de verplichting van het tijdig geheel betalen van een toltarief. Het toltarief is verschuldigd vanaf het passeren van het wegvak waarop het tolbesluit van toepassing is. Daarbij ontstaat een bestuursrechtelijke geldschuld (artikel 4:85 Awb).

De feitelijke bestuurder van een motorrijtuig hoeft niet noodzakelijkerwijs de kentekenhouder van het betreffende motorrijtuig te zijn. Omdat in voorkomende gevallen niet te achterhalen zal zijn wie de feitelijke bestuurder was, is ervoor gekozen om de kentekenhouder van het motorrijtuig dat van een tolweg gebruikmaakt verantwoordelijk te maken voor het tijdig geheel betalen van het toltarief.³¹ Deze keuze sluit aan bij het systeem van de parkeerbelasting. Het is uiteraard wel mogelijk dat de feitelijke bestuurder van het motorrijtuig die van een tolweg gebruikmaakt het toltarief betaalt. De kentekenhouder die zijn motorrijtuig uitleent, dient zich er van bewust te zijn dat hij afspraken maakt met de feitelijke bestuurder over wie zorg draagt voor het betalen van het toltarief. Dit is vergelijkbaar met afspraken die hij kan maken met betrekking tot het betalen van parkeergelden of verkeersboetes. Maar als de feitelijke bestuurder – of een andere persoon – het toltarief niet tijdig voldoet, ontvangt de kentekenhouder waarvan de woon- of verblijfplaats bekend is, een betalingsherinnering (aanmaning). De kentekenhouder kan dan de verschuldigde tol dan alsnog voldoen. Voor het versturen van de betalingsherinnering worden kosten in rekening gebracht. Om het betalen van tol zo eenvoudig mogelijk te maken komt er de mogelijkheid om een account aan te maken, zodat het betalen van tol automatisch verloopt en niet vergeten kan worden.

Als de tol niet tijdig geheel is betaald en ook niet is betaald na het versturen van een eventuele betalingsherinnering, worden de gegevens overgedragen aan de handhaving en kan een bestuurlijke boete worden opgelegd aan de kentekenhouder. Dit betreft overigens de kentekenhouder van het motorrijtuig ten tijde dat de passage op de tolweg plaatsvond. Hiermee wordt voorkomen dat een kentekenhouder een bestuurlijke boete krijgt opgelegd terwijl het motorrijtuig ten tijde van passage nog niet – of niet meer – in het bezit was. In paragraaf 3.4 wordt nader ingegaan op de wijze waarop het toltarief kan worden voldaan. In paragraaf 3.5 wordt nader ingegaan op de bestuurlijke boete.

³¹ In het geval dat er sprake is van een combinatie bestaande uit een trekkend voertuig en een aanhanger geldt dat alleen een toltarief betaald moet worden voor het trekkende voertuig, waarbij de kentekenhouder van het trekkend voertuig de betalingsplichtige is.

Vrijstelling en ontheffing

Het uitgangspunt is dat alle gebruikers van de nieuwe verbindingen de tolheffing gaan betalen. Dit omdat de regering streeft naar een eenvoudig systeem en omdat het verlenen van een groot aantal vrijstellingen niet past in de doelstelling van dit wetsvoorstel om de genoemde projecten op een efficiënte wijze te bekostigen. Het wetsvoorstel verleent alleen vrijstelling van de tolheffing aan motorrijtuigen die worden gebruikt voor defensie, politie of brandweer of aan motorrijtuigen die gebruikt worden voor het vervoer van zieken en gewonden of het vervoer van stoffelijke overschotten. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid tot het verlenen van vrijstelling van tolheffing in het geval van calamiteiten of beheer- en onderhoudswerkzaamheden. Hierbij kan worden gedacht aan ernstige verstoringen op het omliggende wegennet, waardoor het verkeer over de tolweg geleid moet worden, maar ook aan vrijstelling voor motorrijtuigen die betrokken zijn bij beheer- en onderhoudswerkzaamheden op de tolweg zelf. Bij ministeriële regeling kunnen ook voertuigen worden aangewezen waarvoor vrijstelling kan worden verleend in het geval van bij die regeling bepaalde calamiteiten en beheer- en onderhoudswerkzaamheden. Dat maakt het voor de wegbeheerder mogelijk om snel te kunnen handelen als zich op een bepaald moment een calamiteit voordoet. Ook kan de Minister van Infrastructuur en Milieu ontheffing verlenen voor gevallen waarin niet in is voorzien. De ontheffing kan alleen worden verleend als dat wenselijk is in het belang van de verkeersdoorstroming, de openbare orde en veiligheid of in het algemeen belang. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan ontheffing voor motorrijtuigen in het kader van een topoverleg met staatshoofden van verschillende landen.

2.4 Realisatie van de tologgave

Zoals eerder aangegeven is het doel van het wetsvoorstel om een tijdelijke tolheffing op de Blankenburgverbinding en de ViA15 mogelijk te maken. De gereserveerde budgetten in het Infrastructuurfonds zijn niet toereikend om de betreffende projecten volledig publiek te bekostigen. Voor de aanleg van de projecten is er een tekort van € 315 miljoen voor de Blankenburgverbinding en een tekort van € 287 miljoen voor de ViA15 (prijspeil 2014). Er is besloten om de bekostiging rond te krijgen met behulp van tolheffing bij de betreffende projecten. De tologpbrengsten worden gerealiseerd na openstelling van de betreffende wegen. Voor de Blankenburgverbinding en de ViA15 is het uitgangspunt dat de projecten worden gerealiseerd door middel van Publiek-private samenwerking (PPS). Dit betekent dat deze wegen als DBFM-contracten (Design, Build, Finance and Maintain) worden aanbesteed.³² Kenmerkend daarbij is dat er op de begroting langjarige uitgavenreeksen staan in de periode na openstelling van de wegen voor het betalen van de zogenoemde beschikbaarheidsvergoedingen aan de DBFM-contractanten. Daarnaast is kenmerkend bij DBFM-contracten dat (een consortium van) private partij(en) de aanleg (voor)financiert. Aan deze financiering zijn kosten verbonden die tot uitdrukking komen in de hoogte van de beschikbaarheidsvergoedingen aan de DBFM-contractanten. Het feit dat zowel de beschikbaarheidsvergoedingen als de tologpbrengsten zich pas na openstelling van de wegen voordoeden, maakt het mogelijk om een deel van de beschikbaarheidsvergoedingen direct te bekostigen uit de jaarlijkse tologpbrengsten. De tologgave betreft het deel van het tekort in de bekostiging dat door tolheffing moet worden opgebracht. De tologgave is begroot op het Infrastructuurfonds. De tologpbrengsten komen pas in de

³² Voor beide projecten is er een positieve meerwaarde gebleken bij DBFM-aanbesteding uit de Public-private comparator (PPC)-test die door het Ministerie van Financiën is voorgeschreven.

toekomst beschikbaar. In het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) worden deze tolopbrengsten teruggerekend naar de waarde op dit moment: respectievelijk € 315 miljoen en € 287 miljoen (prijspeil 2014).³³ Dit is de contante waarde van de tolopgave. Op deze wijze is de dekking door tolheffing vergelijkbaar gemaakt met het tekort op het aanlegbudget.

Alle opbrengsten van de tolheffing komen ten goede aan het Infrastructuurfonds. Dit geldt ook voor de aanmaningsvergoeding en de opbrengsten van de bestuurlijke boete. In het wetsvoorstel is vastgelegd dat de tolheffing tijdelijk is totdat de tolopgave is gerealiseerd. Op dat moment zijn de netto-opbrengsten gelijk zijn aan de tolopgave. Met de toevoeging «netto» wordt aangegeven dat de gemaakte kosten voor de exploitatie van de tolinning, de aanmaning, de handhaving en het toezicht eerst in mindering worden gebracht op de totale opbrengsten. De opbrengsten van de aanmaningsvergoeding worden primair gebruikt voor de dekking van de kosten die verband houden met de betalingsherinnering. De opbrengsten van de bestuurlijke boeten worden primair gebruikt voor het handhaven van de betalingsplicht van de tolheffing en het toezicht. Eventuele baten, na aftrek van de kosten, worden opgeteld bij de netto-opbrengsten van de tolheffing en dragen hiermee bij aan het realiseren van de tolopgave.

3. UITVOERING

3.1 Inleiding

De uitvoering van dit wetsvoorstel zal van start gaan op het moment dat een van de twee tolwegen wordt geopend. Voor de Blankenburgverbinding is dit gepland tussen 2022 en 2024 en voor de ViA15 tussen 2019 en 2021.³⁴ De uitvoering zal de komende jaren nader worden uitgewerkt. Dit hoofdstuk beschrijft de huidige inzichten met betrekking tot de uitvoering van dit wetsvoorstel en de uitgangspunten van de regering hierbij. In paragraaf 3.2 wordt de keuze voor een tolsysteem op basis van een *free-flow* onderbouwd. Vervolgens wordt achtereenvolgens ingegaan op de uitvoering van communicatie en klantenservice (paragraaf 3.3), de uitvoering van de registratie en inning (paragraaf 3.4) en de uitvoering van de handhaving en het toezicht (paragraaf 3.5). Tot slot wordt in paragraaf 3.6 ingegaan op de betrokkenen bij de uitvoering van dit wetsvoorstel.

3.2 Tolsysteem en onderbouwing keuze *free-flow*

Om tol te kunnen innen is een systeem nodig om het gebruik van de infrastructuur te kunnen registreren en de betaling af te handelen. Tot 1990 blijft beprijzen beperkt tot de bekende tolwegen in Frankrijk, Italië en Spanje. Op deze tolwegen wordt de betaling van de tol afgewikkeld op tolpleinen met doelgroepstroken om verschillende manieren van betalen af te wikkelen. Vanaf 1990 zijn in een groot aantal andere Europese landen tolprojecten van de grond gekomen. Deze nieuwe systemen zijn in veel gevallen *free-flow*, dat wil zeggen dat het verkeer niet wordt belemmerd door een tolbarrière en dat voor het verrichten van de betaling niet tijdens de rit gestopt hoeft te worden.³⁵ In plaats daarvan kunnen weggebruikers zich eenmalig registreren voor automatische betaling of een eenmalige

³³ Kamerstukken II 2014/15, 34 000 A, nr. 4.

³⁴ Kamerstukken II 2014/15, 34 000 A, nr. 4.

³⁵ Het Kan! Techniek, organisatie, handhaving en kosten van varianten van Anders Betalen voor Mobiliteit. LogicaCMG, Capgemini, GetID, 29 maart 2005. Bijlage bij Kamerstukken II 2004–2005, 29 644, nr. 10; Road Pricing in Europe. Second version. RDW, april 2012.

betaling verrichten voor vertrek of na aankomst. Om dit te kunnen faciliteren worden verschillende systemen toegepast.

Afweging tolpleinen versus free-flow

Tolpleinen met slagbomen en free-flowsystemen zijn de twee hoofdsystemen voor tolinning. Beide systemen hebben voor- en nadelen. De afweging tussen deze twee systemen heeft de regering met name gemaakt op basis van de volgende criteria:

- Gebruikersgemak: de weggebruiker staat centraal en moet op een laagdrempelige en eenvoudige wijze tol kunnen betalen;
- Doorstroming en verkeersveiligheid: de aanleg van de Blankenburgverbinding en de ViA15 levert een belangrijke bijdrage aan de bereikbaarheid. Het inningsstelsel mag bij voorkeur de doorstroming niet verhinderen. Ook mag de verkeersveiligheid niet in geding komen.
- Haalbaarheid: van belang is dat het inningsstelsel praktisch uitvoerbaar is en fysiek inpasbaar.

Tolpleinen en free-flowsystemen hebben beide voor- en nadelen voor het gebruikersgemak. Op een tolplein kunnen weggebruikers, indien gewenst, op een laagdrempelige manier betalen met contant geld of een betaalkaart. Daarnaast kunnen ook rijstroken worden aangeboden waar automatisch betaald kan worden. Doelstroken voor verschillende soorten betalingen maken dat een weggebruiker een doelstrook moet kiezen voor een adequate passage op basis van een account of voor het doen van een eenmalige betaling. Hierdoor ontstaat over een aantal kilometers een toenemend aantal weefbewegingen, een afname van de snelheid en filevorming bij een tolbarrière. Dit leidt tot reistijdverlies. Een groot voordeel voor de weggebruiker is dat bij free-flowsystemen dit reistijdverlies niet optreedt. Als de reistijdwinst van de nieuwe projecten ten opzichte van de bestaande alternatieven vermindert, verliezen de tolwegen aan aantrekkingskracht. Dit leidt tot vraaguitval op het gebruik van de tolwegen. Daarnaast leidt de keuze voor een tolplein in de praktijk altijd tot onveiligere situaties dan een wegontwerp zonder tolplein. In tegenstelling tot tolpleinen kan bij free-flowsystemen de betaling niet worden afgedwongen met een fysieke barrière. Dit vereist dat weggebruikers goed worden geïnformeerd, zodat men weet dat er betaald moet worden en hoe betaald kan worden. Ook is het wenselijk dat weggebruikers, als ze vergeten te betalen, de mogelijkheid krijgen dit alsnog te doen voordat een boete wordt opgelegd. Tot slot is een vorm van handhaving noodzakelijk om de betalingsplicht af te dwingen. Bij de handhaving is bijzondere aandacht nodig voor kentekenhouders waarvan de woon- of verblijfplaats niet bekend is. Dit zijn voornamelijk houders van motorrijtuigen met een buitenlands kenteken.

Naast de voor- en nadelen op het gebied van het gebruikersgemak, doorstroming en verkeersveiligheid acht de regering de aanleg van tolpleinen niet haalbaar. Tolpleinen nemen veel ruimte in beslag. Zowel voor de Blankenburgverbinding als voor de ViA15 is het fysiek onmogelijk om een of meerdere tolpleinen te verwerken in het wegontwerp. Er zou fysieke ruimte nodig zijn zowel in de breedte (10 tot 20 rijstroken) vanwege de extra benodigde rijstroken als in de lengte (ongeveer 1 kilometer voor en na het tolplein) voor het faciliteren van het aantal voertuigen, het aantal weefbewegingen, snelheidsvermindering en wachtrijen die snel kunnen oplopen. Tolpleinen zijn geschikter voor grote netwerken (zoals in Frankrijk), waarbij het reistijd verlies klein is in verhouding tot de reistijd over het gehele traject en het eenvoudiger is om een geschikte locatie te vinden waar een tolplein kan worden ingepast. Gezien de reeltief kleine trajecten voor de Blankenburgverbinding en de

ViA15 is de regering van mening dat tolpleinen niet passen op deze belangrijke nieuwe schakels in het hoofdwegennet. Daarnaast is er een internationale trend om vanwege congestie steeds meer tolpleinen te vervangen door een free-flowsysteem. In verschillende landen binnen en buiten Europa zijn dergelijke systemen operationeel.³⁶ Enkele voorbeelden van operationele free-flowsystemen die veel overeenkomsten vertonen met hetgeen met dit wetsvoorstel wordt beoogd zijn de *M50 barrier-free toll road* bij Dublin (Ierland, geopend in 2008), de *Golden Ears* brug bij Vancouver (Canada, geopend in 2009), de *Portmann Bridge* bij Vancouver (Canada, geopend in 2012), de *Pell* en de *Sakonnet* bruggen op Rhode Island (VS, geopend in 2012) en de *M25 Dartford Free-Flow Crossing* bij Londen (VK, geopend in 2014).

Op basis van de hiervoor genoemde argumenten heeft de regering gekozen om voor de tolninning uit te gaan van een free-flowsysteem zonder tolbarrière. Dit systeem is minder belastend voor de weggebruiker, heeft geen negatieve invloed op de doorstroming en verkeersveiligheid en is praktisch uitvoerbaar.

Uitvoerbaarheid free-flow

In Europa worden verschillende technieken gebruikt voor *free-flow*tolninning.³⁷ De technisch meest geschikte of meest kosteneffectieve oplossing is verschillend per situatie. Met name karakteristieken van het verkeer, heffingsprincipe en de complexiteit van het netwerk zijn bepalend. De volgende systemen worden toegepast³⁸:

- *On-board registrerende systemen.* Deze systemen zijn op dit moment veelal gebaseerd op een combinatie van satellietnavigatie- en mobiele telefoontechnologie. Het voertuig wordt voorzien van een relatief dure on-board unit (OBU) met een satellietontvanger die de verplaatsing van het voertuig meet en de verschuldigde heffing via het mobiele netwerk doorstuurt naar de inningsorganisatie. Deze vorm van tolninning is met name geschikt voor een kilometerheffing op grote netwerken. Voorbeelden zijn de kilometerheffing voor vrachtauto's in Duitsland, Zwitserland en Tsjechië.
- *Wegkantregistratie op basis van microgolfcommunicatie (DSRC).* Deze systemen zijn gebaseerd op een Europese standaard voor communicatie tussen een eenvoudige transponder (tag) in een voertuig en een ontvanger op een portaal boven de weg. Naast deze Europese standaard zijn er ook andere technologieën op basis waarvan wegkantregistratie mogelijk is (bijvoorbeeld het gebruik van een RFID-chip in een sticker op het voertuig en nieuwe systemen gebaseerd op het gebruik van coöperatieve techniek). Op basis van de registratie van de voertuigpassage kan de betaling automatisch plaatsvinden. De technologie is vooral effectief in een omgeving met relatief veel voertuigen op een wat minder fijnmazig netwerk. Voorbeelden zijn tolinfrastructuur in Noorwegen en Portugal en de kilometerheffing voor vrachtauto's in Oostenrijk en Polen.
- *Wegkantregistratie op basis van kentekenplaatherkenning (ANPR).* Deze systemen zijn gebaseerd op cameratechnologie waarmee de kentekenplaat van passerende voertuigen wordt vastgelegd en verstuurd naar de inningsorganisatie. Vervolgens kan op basis van

³⁶ Buitenlandse voorbeelden met lessen voor tol in Nederland. RDW, februari 2015; Road Pricing in Europe. Second version. RDW, april 2012.

³⁷ Road Pricing in Europe. Second version. RDW, april 2012.

³⁸ Het Kan! Techniek, organisatie, handhaving en kosten van varianten van Anders Betalen voor Mobiliteit. LogicaCMG, Capgemini, GetID, 29 maart 2005. Bijlage bij Kamerstukken II 2004–2005, 29 644, nr. 10; Buitenlandse voorbeelden met lessen voor tol in Nederland. RDW, februari 2015.

deze gegevens de betaling worden afgehandeld. Deze technologie biedt optimale laagdrempeligheid voor weggebruikers. Deze systemen kunnen eventueel worden gecombineerd met andere systemen (bijvoorbeeld DSRC) voor veelgebruikers. ANPR-technologie wordt onder andere in Ierland, Portugal, Canada (Toronto), Zweden (Stockholm) en Italië (Milaan) toegepast.

- *Inboeksystemen en vignetten.* Dit zijn systemen waarbij de gebruiker zelf verantwoordelijk is voor het doen van een registratie en betaling. Dit kan vooraf of binnen een bepaalde tijd na het gebruik van de infrastructuur, bijvoorbeeld via een automaat, telefoon of internet. In sommige landen wordt ook een systeem van vignetten toegepast, dan betalen weggebruikers een vast bedrag om voor een bepaalde periode bepaalde wegen onbeperkt te mogen gebruiken. Als sprake is van een mix van frequente en niet-frequente gebruikers worden inboeksystemen soms toegepast naast een registrerend systeem (bijvoorbeeld in Duitsland). In andere gevallen is een inboekstelsel het hoofdsysteem (bijvoorbeeld bij de congestion charge in Londen).

Vanwege de samenstelling van het verkeersaanbod (mix van veelgebruikers en incidentele gebruikers), een vast tolbedrag per passage (geen kilometerheffing) en de beperkte omvang van de twee tolwegen wordt een systeem op basis van wegkantregistratie door middel van kentekenplaatherkenning het meest geschikt geacht voor de met dit wetsvoorstel beoogde tolheffing. Daarom is in het wetsvoorstel hiervan uitgegaan. De precieze kenmerken van dit systeem zullen nader worden uitgewerkt. Omdat de tolheffing op slechts twee schakels in het wegennetwerk zal plaatsvinden, is het te belastend om elke weggebruiker die gebruik wil maken van de betreffende wegen te verplichten tot het aanschaffen van een on-board unit of tag. Door hier niet voor te kiezen wordt de drempel voor weggebruikers om de tolwegen te gebruiken zo laag mogelijk gehouden. Uit gesprekken met marktpartijen is gebleken dat een systeem op basis van kentekenregistratie goed toepasbaar lijkt voor de beoogde tolheffing.³⁹

Aanvullend op een systeem op basis van kentekenplaatherkenning kan een combinatie van systemen mogelijk meerwaarde hebben voor de registratie van veelgebruikers. Ook kunnen in de toekomst wellicht nieuwe technologieën worden benut op basis waarvan voertuigen geregistreerd kunnen worden. Vanwege de relatief beperkte schaal van de tolprojecten is vooralsnog een systeem op basis van alleen kentekenregistratie het uitgangspunt. Zie paragraaf 3.4.2 voor een beschouwing over de betrouwbaarheid van registratie op basis van kentekenplaatherkenning en de wijze waarop toekomstige ontwikkelingen worden meegenomen in de voorbereiding van de uitvoering van de tolinning.

Aandachtspunten free-flow

Naast de genoemde voordelen, kent de keuze voor free-flow ook een aantal nadelen. Dit leidt tot twee belangrijke aandachtspunten voor de uitvoering. Ten eerste is een belangrijk aandachtspunt dat bij free-flow systemen meer aandacht nodig is voor communicatie en klantenservice. Voorkomen moet worden dat weggebruikers zich niet bewust zijn dat ze over een tolweg rijden of vergeten tol te betalen. Dit vereist dat weggebruikers goed worden geïnformeerd, zodat men weet hoe de tol betaald kan worden. Daarnaast is het wenselijk dat weggebruikers als ze vergeten te betalen de mogelijkheid krijgen dit alsnog te doen voordat een boete wordt opgelegd. Ook vindt de regering het wenselijk dat er een laagdrempelige klantenservice wordt ingericht waar gebruikers met vragen terecht

³⁹ Marktscan toldossier. Rebel, 15 april 2014.

kunnen en moet een eventuele onjuiste toloplegging door de klantenservice snel en eenvoudig kunnen worden gecorrigeerd en afgewikkeld.

Een tweede belangrijk aandachtspunt is dat handhaving van de betalingsplicht noodzakelijk is. Om zoveel mogelijk te voorkomen dat weggebruikers gebruikmaken van de tolwegen zonder te betalen, bevat het wetsvoorstel instrumenten waarmee betaling van verschuldigde, maar niet betaalde, tolheffing effectief kan worden afgedwongen. Daarnaast is toezicht op het netwerk mogelijk gemaakt. Dit maakt het mogelijk om motorrijtuigen staande te houden en een bestuurlijke boete terplekke aan de bestuurder uit te reiken als de woon- of verblijfplaats van de kentekhouder niet bekend is. Zonder deze instrumenten is de verwachting dat sommige weggebruikers zonder te betalen gebruik zullen proberen te maken van de tolwegen. De bovengenoemde aandachtspunten stelt de regering centraal bij de voorbereiding van de uitvoering van dit wetsvoorstel.

Kosten tolsysteem

Aan het heffen van tol zijn kosten verbonden. Zoals hiervoor is toegelicht, wordt uitgegaan van een systeem op basis van kentekherkenning (eventueel in combinatie met DSRC of andere technieken), omdat dit voor de beoogde tolheffing de meest geschikte en kosteneffectieve techniek is. Omdat de uitvoering van dit wetsvoorstel nog in voorbereiding is en (op onderdelen) aanbesteed moet worden, is er nog geen zekerheid over de kosten van de tolheffing.

Het is van belang dat de kosten voor de registratie van passages en de afhandeling van betalingen in verhouding staan tot de opbrengsten. Daarom is in het beleidskader het uitgangspunt opgenomen dat de kosten van de tolinning niet meer dan 20 procent van de totale tolinkomsten mogen bedragen. De regering acht een percentage van 20 procent proportioneel voor de voorgestelde tolheffing. Op basis van vergelijkbare projecten in het buitenland verwacht de regering dat dit percentage haalbaar is op het moment dat het systeem volledig operationeel is en de weggebruikers bekend zijn met de tolheffing. Bepalende factoren voor operationele kosten van de tolinning zijn bijvoorbeeld de mate waarin betalingen automatisch verlopen via gebruikersaccounts en de wijze waarop klantcontact plaatsvindt (verdeling online, telefoon etc.). Het uitgangspunt dat de kosten niet meer dan 20 procent van de opbrengsten bedragen is bedoeld om de uitvoeringsorganisaties uit te dagen de tolinning zo kosteneffectief mogelijk uit te voeren. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om het toltarief te differentiëren naar de wijze waarop de betaling plaatsvindt. Hiermee kunnen betaalvormen met lage transactiekosten worden gestimuleerd.

Voor wat betreft de kosten die verband houden met de betalingsherinnering is het uitgangspunt dat deze gedekt worden door de aanmaningsvergoeding die in rekening wordt gebracht. Voor de handhaving en toezicht is het uitgangspunt dat deze kostendekkend wordt uitgevoerd uit de opbrengsten van de handhaving. Zoals toegelicht in paragraaf 2.4 gaan de opbrengsten uit de aanmaningsvergoeding en de handhaving (bestuurlijke boete) naar het Infrastructuurfonds. Eventuele baten, na aftrek van de kosten, worden opgeteld bij de netto-opbrengsten van de tolheffing en dragen hiermee bij aan het realiseren van de tologpave.

Hoofdprocessen uitvoering tolheffing

Binnen de uitvoering van de tolinning kan onderscheid gemaakt worden tussen drie hoofdprocessen:

- *Communicatie en klantenservice.* Dit zijn alle activiteiten die nodig zijn om de gebruiker te informeren over de tol en hoe deze betaald kan worden en voor het afhandelen van vragen en klachten. Dit hoofdproces wordt verder toegelicht in paragraaf 3.3.
- *Registratie en inning.* Dit betreft de activiteiten om passerende voertuigen te registreren, afhandelen van betalingen en het versturen van een betalingsherinnering (aanmaning) als de tol niet binnen de betaaltermijn is voldaan. Dit hoofdproces wordt verder toegelicht in paragraaf 3.4.
- *Handhaving en toezicht.* Dit zijn de activiteiten die nodig zijn om handhavend op te treden indien de tol niet tijdig is betaald, zoals het innen en invorderen van boetes, het afhandelen van bezwaar en beroep en het eventueel staande houden van voertuigen. Dit hoofdproces wordt verder toegelicht in paragraaf 3.5.

3.3 Communicatie en klantenservice

Internationale ervaringen bij vergelijkbare tolwegen wijzen op het belang van goede communicatie en klantenservice. Duidelijke communicatie en een goede afhandeling van vragen en klachten door de uitvoeringsorganisatie is van groot belang voor het succes van de tolheffing. Communicatie en klantenservice vormen daarom een integraal onderdeel van de voorbereiding op de uitvoering van dit wetsvoorstel. Belangrijke doelen hierbij zijn:

- Zorgen dat het brede publiek bekend is met het feit dat de Blankenburgverbinding en de ViA15 tolwegen zijn.
- Zorgen dat weggebruikers in staat zijn om een keuze te maken tussen het gebruik van de tolwegen of van een alternatieve tolvrije route.
- Zorgen dat weggebruikers en kentekenhouders die een tolweg gebruiken op de hoogte zijn van de praktische zaken, zoals waar tol de tol geldt, wat de tarieven zijn, op welke wijze de tol kan worden voldaan en wat de gevolgen zijn als de tol niet (of niet tijdig) wordt betaald.
- Zorgen dat weggebruikers en kentekenhouders op de hoogte zijn van de mogelijkheid om een gebruikersaccount te openen, zodat de tol eenvoudig en automatisch kan worden betaald.
- Adequate beantwoording van vragen van weggebruikers en kentekenhouders over onder andere betalingen, betalingsherinneringen en eventuele boetes.

Bij de voorbereiding van de uitvoering zal veel aandacht uitgaan naar communicatie en klantenservice. Hierbij zal onderscheid worden gemaakt tussen verschillende fases van de invoering van de tolheffing (communicatie voor de opening van de nieuwe tolwegen en tijdens de exploitatiefase) en verschillende doelgroepen (zoals frequente gebruikers, zakelijke gebruikers, vlooteigenaren en toeristen). Hieronder wordt toegelicht welke uitgangspunten de regering hanteert voor de verdere uitwerking van de algemene voorlichting, de directe communicatie met weggebruikers en de klantenservice.

Algemene voorlichting

Door middel van algemene voorlichting zal het brede publiek bekend worden gemaakt met de tolheffing op de twee nieuwe schakels binnen het hoofdwegennet. Hierbij zal ook worden ingegaan op de wijze waarop passerende voertuigen worden geregistreerd en welke handelingen zij moeten verrichten om het toltarief te betalen. De weggebruikers en kentekenhouders worden ook geïnformeerd over de mogelijkheid om de tolinning automatisch te laten verlopen door een account aan te maken. Tot slot moet het voor het publiek duidelijk zijn wat de betaaltermijn is en wat de gevolgen zijn indien niet op tijd betaald wordt.

Communicatie met weggebruikers

Naast de algemene voorlichting is ook directe communicatie met weggebruikers van belang. Deze communicatie richt zich op het informeren van weggebruikers vooraf aan het gebruik van de tolweg en op de tolweg zelf. De tolweg en de verplichting tot het betalen van tol zal duidelijk worden aangegeven. Dit is belangrijk, omdat de weggebruiker zelf verantwoordelijk is voor het betalen van de tol. Voor het informeren van de weggebruiker kan gedacht worden aan de bebording op de naar de tolweg leidende toegangswegen en op de tolweg zelf, maar ook aan routeplanners en navigatiesystemen. De weggebruiker wordt zo in de gelegenheid gesteld te kiezen voor het gebruik van een tolweg of voor het gebruik van een alternatieve, tolvrije, route. Ook wordt hij geïnformeerd over hoe de tol kan worden betaald.

Klantenservice

Tot slot moet ook de klantenservice van de bij de tolnning betrokken uitvoeringsorganisatie goed zijn. Naast de communicatie vanuit de overheid moeten weggebruikers en kentekenhouders ook zelf op een eenvoudige manier informatie kunnen verkrijgen over de tolheffing en hier vragen over kunnen stellen. Hiervoor zal bijvoorbeeld een website en telefoonnummer opengesteld worden. Hier kan de weggebruiker dan ook terecht voor vragen of klachten over de betalingsherinnering. Bijvoorbeeld als een kentekenhouders een betalingsherinnering ontvangt, maar niet over de tolweg heeft gereden. Een onjuiste registratie of een om bepaalde andere redenen onterecht verstuurd aanmaning kan door de klantenservice snel en eenvoudig worden gecorrigeerd en afgewikkeld. Hiermee wordt voorkomen dat deze kentekenhouders een boete krijgen opgelegd en bezwaar moeten aantekenen. Ook moet een accounthouder bij de klantenservice een klacht kunnen indienen als er sprake is van een onterechte automatische tolnning. De accounthouder kan in dat geval op grond van een onverschuldigde betaling het bedrag terugvorderen en in het uiterste geval een procedure starten bij de civiele rechter.⁴⁰

3.4 Registratie en inning

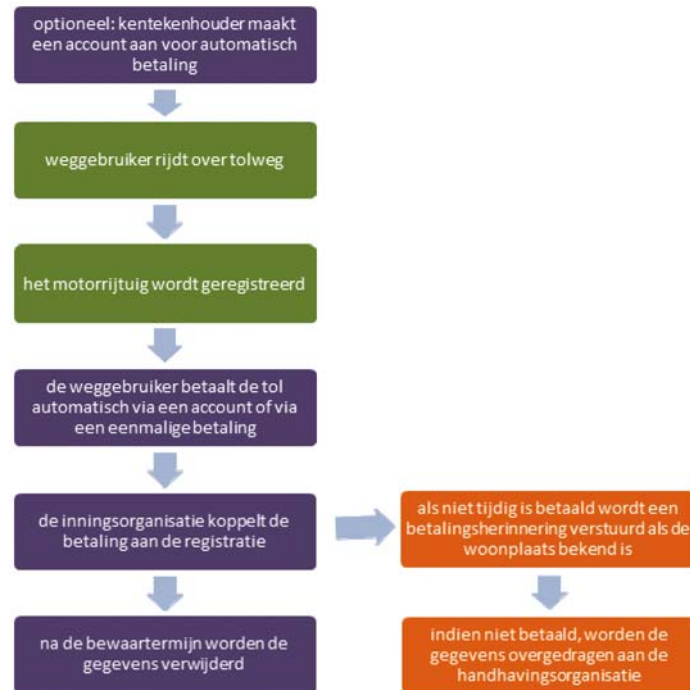
3.4.1 Registratie en inning op hoofdlijnen

Voor iedere passage op een van de twee tolwegen is het toltarief verschuldigd. Zoals toegelicht in paragraaf 3.2 is het uitgangspunt dat passerende voertuigen worden geregistreerd op basis van kentekenherkenning. De feitelijke gebruiker van een voertuig hoeft niet dezelfde persoon te zijn als de kentekenhouders. Daarom kan net als bij de parkeerbelasting ook de feitelijke gebruiker de tol voldoen. Om het betalen van tol zo eenvoudig mogelijk te maken, kan er een account worden aangemaakt, zodat het betalen van tol automatisch verloopt en niet vergeten kan worden. De regering verwacht dat hiervoor wellicht aangesloten kan worden op bestaande markten van dienstverleners in de mobiliteitssector, bijvoorbeeld voor betaald parkeren of tanken op rekening. Mede vanuit privacy-overwegingen wordt het, naast het betalen via een gebruikersaccount, ook mogelijk om een eenmalige betaling te

⁴⁰ Indien een verkeerd kenteken wordt geregistreerd dat wel gekoppeld is aan een accounthouder zal waarschijnlijk een niet verschuldigd toltarief van het account worden afgeschreven. De bestuursrechtelijke geldschuld is in dit geval nooit ontstaan en daarom is er ook geen bestuursrechtelijk besluit genomen. Tegen dergelijke handelingen staat in principe geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open (zoals bij de bestuurlijke boete in het kader van tol het geval is). Het gekozen systeem komt overeen met de wettelijke regeling voor de OV-chipkaart.

verrichten. In dat geval is het openen van een gebruikersaccount niet nodig. Als het toltarief niet binnen de betaaltermijn wordt betaald, ontvangt een kentekenhouder waarvan de woon- of verblijfplaats bekend is, een betalingsherinnering (aanmaning). De kentekenhouder kan dan de verschuldigde tol alsnog voldoen. Als de tol niet wordt betaald, worden de gegevens overgedragen aan de handhaving en kan een bestuurlijke boete worden opgelegd.

Schematisch ziet de registratie en inning er als volgt uit:



Hieronder wordt de registratie van de passages (groen), de afhandeling van de betaling (paars) en de betalingsherinnering (oranje) nader toegelicht.

3.4.2 Registratie van passages

Om de tol te kunnen innen worden voertuigen die gebruik maken van een tolgeweg geregistreerd. Uitgangspunt is dat dit gebeurt op basis van kentekenplaatherkenning. Passerende voertuigen worden gefotografeerd. De foto, het kenteken, de locatie en tijdstip van de passage wordt vervolgens opgeslagen in een gegevensbestand. Het motorrijtuig hoeft daarvoor niet te stoppen of snelheid te verminderen. De inningsorganisatie zal aan de hand van de gegevensbestanden nagaan of de betaling binnen de geldende termijn heeft plaatsgevonden. Het uitgangspunt is dat gegevens verwijderd worden zodra bewaren niet meer nodig is voor de uitvoering van de tolheffing en met een maximum van twee maanden indien het toltarief tijdig geheel is betaald. Voor de overwegingen ten aanzien van de bewaringstermijnen wordt verwezen naar paragraaf 7.2 van de toelichting. De kentekenhouder is het toltarief verschuldigd vanaf het moment dat een tolgeweg is gepasseerd. Daarbij ontstaat een bestuursrechtelijke geldschuld. Betaling hoeft echter niet direct plaats te vinden, maar binnen een bepaalde termijn. Deze termijn geeft weggebruikers de gelegenheid om de betaling te kunnen voldoen.

Kentekenherkenning is een betrouwbare methode voor registratie. Uit onderzoek uit 2005⁴¹ blijkt reeds dat bij de toenmalige stand van techniek het goed mogelijk is om onder vrijwel alle weersomstandigheden, zeer dichte mist en extreme sneeuwval uitgezonderd, de passerende kentekens zelfs bij hoge snelheden te registreren. De foto's met kentekens kunnen voor 95 tot 98 procent automatisch herkend worden met speciale software.⁴² De niet-automatische herkende kentekens moeten handmatig worden uitgelezen. Uit recente gesprekken met de markt en uit vergelijkbare buitenlandse systemen, blijkt dat een herkenningspercentage van circa 98 procent haalbaar is en dat de kosten voor handmatig uitlezen beperkt zijn.⁴³ Deze positieve signalen heeft de regering doen besluiten om een systeem op basis van kentekenregistratie als uitgangspunt te nemen voor het wetsvoorstel en de voorbereiding van de uitvoering.

Een systeem op basis van kentekenplaatherkenning zou eventueel gecombineerd kunnen worden met een systeem op basis van DSRC (tags) voor veelgebruikers met een account die hiervoor kiezen. Dit heeft mogelijk voordelen voor de registratiegraad. Hier tegenover staan meerkosten in verband met de extra systemen en tags. Naast de in paragraaf 3.2 genoemde systemen die op dit moment in Europa worden toegepast kan in de toekomst voor tol mogelijk ook gebruik worden gemaakt van coöperatieve technieken die in het kader van intelligente voertuigen beschikbaar komen. Dit kan mogelijk bijdragen aan een robuuste en goedkope manier om identiteit van passerende auto's vast te stellen. Bij de nadere uitwerking van het tolsysteem zal worden afgewogen of het aanbieden van tags of het gebruik van andere technologieën mogelijk is en voldoende toegevoegde waarde heeft. Vanwege de relatief beperkte schaal van de tolprojecten is vooralsnog een systeem op basis van alleen kentekenregistratie het uitgangspunt.

3.4.3 Afhandeling betaling

De regering kiest voor een systeem dat de verantwoordelijkheid voor het betalen van het toltarief bij de kentekenhouder neerlegt, net als bij de parkeerbelasting. De betaling kan echter ook door de feitelijke gebruiker plaatsvinden als dit niet dezelfde persoon betreft. Een belangrijk uitgangspunt voor de afhandeling van de betaling is dat het toltarief op een gebruikersvriendelijke en betrouwbare wijze kan worden voldaan. Hierbij wordt rekening gehouden met verschillende gebruikersgroepen die elk andere eisen stellen aan het systeem. Te denken valt aan particuliere veelgebruikers en incidentele gebruikers, transportbedrijven, leaserijders, vlooteigenaren en toeristen.

Voor het betalen van het toltarief wordt geen mogelijkheid geboden om een betalingsregeling te treffen. Het gaat om lage bedragen die binnen een korte betaaltermijn moeten worden voldaan. Dit maakt dat de mogelijkheid van een betalingsregeling weinig meerwaarde heeft. Het behandelen van verzoeken om een betalingsregeling brengt echter wel kosten met zich mee voor de uitvoering.

De regering heeft verschillende manieren voor ogen waarop weggebruikers of de kentekenhouder de tol kunnen gaan betalen. De regering voorziet in ieder geval de onderstaande drie betalingsmogelijkheden:

⁴¹ Bijlagenrapport. Het Kan! Techniek, organisatie, handhaving en kosten van varianten van Anders Betalen voor Mobiliteit. LogicaCMG, Capgemini, GetID, 14 juni 2005, blz. 83.

⁴² Voor sommige type buitenlandse kentekens ligt dit percentage lager.

⁴³ Marktscan toldossier. Rebel, 15 april 2014; Buitenlandse voorbeelden met lessen voor tol in Nederland. RDW, februari 2015.

- *Automatische betaling met een gebruikersaccount.* Op basis van buitenlandse ervaringen is de verwachting dat een groot deel van de passages betaald zal worden door middel van een gebruikersaccount. Hiermee kunnen weggebruikers en kentekenhouders de tol automatisch betalen, ontstaat een gebruikersvriendelijk systeem en kan het betalen van tol niet vergeten worden.
- *Automatische betaling voor bedrijfsvoertuigen.* Vlooteigenaren, zoals leasemaatschappijen, transportbedrijven en verhuurbedrijven, stellen specifieke eisen aan het tolsysteem. Met bulkaccounts kan op een eenvoudige manier voor meerdere voertuigen worden betaald.
- *Eenmalige betaling.* Tot slot komt er de mogelijkheid om de tol te betalen middels een eenmalige betaling. Dit is vooral bedoeld voor mensen die de tolwegen weinig gebruiken, waaronder toeristen.

De precieze uitvoering moet nog nader worden uitgewerkt. De technologische ontwikkelingen gaan snel, waardoor bij de ingebruikname van het tolsysteem mogelijk andere systemen kunnen worden ingezet dan nu beschikbaar zijn. Op basis van de huidige stand van de techniek volgt hieronder een schets van de uitvoering van de bovengenoemde betalingsmogelijkheden.

Automatische betaling met een gebruikersaccount

Om het betalen van tol zo eenvoudig mogelijk te maken wordt het mogelijk om een gebruikersaccount aan te maken. Deze mogelijkheid is er zowel voor Nederlanders als voor buitenlanders. Bij het aanmaken van een account worden de benodigde gegevens verstrekt om de betaling automatisch te kunnen laten verlopen. De accounthouder ontvangt indien gewenst een elektronisch betalingsbewijs. Ook kan de accounthouder bijvoorbeeld een maandoverzicht van de geregistreerde passages door de voertuigen op een account ontvangen. Hiermee ontstaat een gebruikersvriendelijk systeem en kan het betalen van tol niet vergeten worden. Daarnaast kunnen betalingen via een gebruikersaccount tegen lage kosten verwerkt worden. De weggebruikers en kentekenhouders zullen voor en na de start van de tolnning geïnformeerd worden over de mogelijkheid om de tolnning automatisch te laten verlopen door een account aan te maken. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om het toltarief te differentiëren naar de wijze van betaling. Vanwege het gebruikersgemak en de lagere kosten zal het gebruik van accounts voor het betalen van tol worden gestimuleerd. Als een registratie van een voertuig van een accounthouder onverhoopt niet leidt tot een geslaagde transactie binnen de betaaltermijn, bijvoorbeeld omdat de verstrekte betalingsgegevens niet meer juist zijn, is er sprake van een overtreding. Een kentekenhouders waarvan de woon- of verblijfplaats bekend is, ontvangt dan een betalingsherinnering (aanmaning), zodat de verschuldigde tol alsnog voldaan kan worden. Hierbij wordt een aanmaningsvergoeding in rekening gebracht. Zie verder paragraaf 3.3.4.

De verwachting is dat het gebruikersgemak wellicht verder verbeterd kan worden door aansluiting te zoeken bij bestaande markten van dienstverleners in de mobiliteitssector. Een toenemend aantal weggebruikers maakt bijvoorbeeld gebruik van dienstverleners om brandstof, parkeergelden of tol te betalen. Bij de nadere uitwerking van het tolsysteem zal worden afgewogen of het toelaten van dienstverleners mogelijk is en voldoende toegevoegde waarde heeft.

Automatische betaling voor bedrijfsvoertuigen

Vele weggebruikers besturen een motorrijtuig dat door hun werkgever ter beschikking is gesteld of dat op naam staat van hun eigen bedrijf. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een vrachtwagenchauffeur van een transportonderneming of een consultant in een leaseauto. De kentekenhouders van deze voertuigen stellen specifieke eisen aan het tolsysteem. Voor vlooteigenaren wordt gedacht aan de mogelijkheid om een bulkaccount aan te maken. Hiermee verstrekt een eigenaar van meerdere motorrijtuigen de benodigde gegevens om het toltarief voor de betreffende motorrijtuigen te kunnen voldoen. Om de administratieve handelingen voor het bedrijfsleven zo beperkt mogelijk te houden, zal onderzocht worden of en onder welke voorwaarden automatische koppeling van gegevens (bijvoorbeeld uit het Kentekenregister) mogelijk is. Voor motorrijtuigen in het bezit van leasemaatschappijen wordt onderzocht of gebruik kan worden gemaakt van RTL-gegevens (Registratie Tenaamstelling Lease-maatschappijen) zoals opgenomen in het Kentekenregister.

Het gebruikersaccount biedt de vlooteigenaar diverse voordelen. Hierbij kan worden gedacht aan het doen van betalingen voor meerdere motorrijtuigen tegelijkertijd of het ontvangen van een maandelijks overzicht van de tolpassages van de betreffende motorrijtuigen. De wijze waarop de betaling plaatsvindt, is afhankelijk van de afspraken die de eigenaar van het motorrijtuig en de feitelijke gebruiker hebben gemaakt. Degene die de betaling verricht ontvangt – indien gewenst – een betalingsbewijs. Ook bij bulkaccounts geldt dat als een verschuldigd toltarief niet leidt tot een geslaagde transactie na het verstrijken van de betaaltermijn een beboetbaar feit ontstaat. Indien de woon- of verblijfplaats bekend is, zal een betalingsherinnering (aanmaning) worden verstuurd aan de kentekenhouder.

Eenmalige betaling (zonder gebruikersaccount)

De derde betalingsmogelijkheid die wordt voorzien is een eenmalige betaling. Deze wijze van betalen is vooral geschikt voor gebruikers die de tolwegen incidenteel gebruiken of voor gebruikers die met het oog op privacy zo min mogelijk gegevens willen verstrekken. De weggebruiker zonder gebruikersaccount moet de tol op eigen initiatief binnen de betaaltermijn voldoen. Een eenmalige betaling kan zowel vooraf aan het gebruik van de tolweg (bijvoorbeeld thuis voor vertrek) als achteraf worden betaald. Dit maakt het voor weggebruikers mogelijk om ook tijdens een rit te besluiten om de tolweg te gebruiken, bijvoorbeeld bij files op andere routes. Het is van belang dat weggebruikers de eenmalige betaling op een eenvoudige manier kunnen verrichten. De mogelijke betaalvormen zullen nader worden uitgewerkt. Te denken valt bijvoorbeeld aan het doen van een eenmalige betaling via internet of bij een fysiek betaalpunt. Bij voorbereiding van de uitvoering zal specifiek aandacht zijn voor de wijze waarop de informatieplicht die volgt uit de Wet bescherming persoonsgegevens in de praktijk van tolheffing kan worden ingevuld. Er zal ook worden gekeken naar privacyvriendelijke mogelijkheden om te betalen, waarbij zo min mogelijk persoonsgegevens zullen worden verwerkt.

Bij de passage van een tolweg wordt het kenteken, de foto-opname, en de locatie en het tijdstip van de passage in een gegevensbestand opgeslagen. De inningsorganisatie zal aan de hand van de gegevensbestanden nagaan of de betaling binnen de geldende termijn heeft plaatsgevonden. Bij het doen van een eenmalige betaling wordt, indien gewenst, een betalingsbewijs verstrekt. Zoals eerder aangegeven hoeft de feitelijke bestuurder van een motorrijtuig niet noodzakelijkerwijs de kenteken-

houder van het betreffende motorrijtuig te zijn. Ook de feitelijke bestuurder van het motorrijtuig kan met een eenmalige betaling de tol voldoen voor een passage.

Als het toltarief niet binnen de betaaltermijn wordt betaald, ontvangt een kentekenhouder waarvan de woon- of verblijfplaats bekend is, een betalingsherinnering (aanmaning). De kentekenhouder kan dan de verschuldigde tol alsnog voldoen. Voor het versturen van de betalingsherinnering worden kosten in rekening gebracht. Als de tol niet op tijd geheel is betaald, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. Dit geldt zowel voor kentekens van motorrijtuigen met een Nederlands kenteken als voor kentekens van motorrijtuigen met een buitenlands kenteken.

3.4.4 Betalingsherinnering (aanmaning)

Zoals beschreven is het toltarief van rechtswege verschuldigd vanaf het moment dat een tolgeweg is gepasseerd. Als het toltarief niet op tijd geheel is betaald, is er sprake van een overtreding. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Het kan bijvoorbeeld gaan om een kenteken met een gebruikersaccount met onjuiste betalingsgegevens, waardoor er geen geslaagde transactie plaatsvindt binnen de betaaltermijn. Het kan ook gaan om een voertuig waarvoor geen gebruikersaccount is aangemaakt en ook geen eenmalige betaling heeft plaatsgevonden. Als het toltarief niet tijdig geheel is betaald, heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Echter voordat een boete wordt opgelegd zal, indien de woon- of verblijfplaats bekend is, eerst een betalingsherinnering in de vorm van een aanmaning worden verstuurd aan de kentekenhouder. Deze betalingsherinnering wordt pas verstuurd op het moment dat iemand niet binnen de daarvoor gestelde termijn uit zichzelf heeft betaald. De kosten van de betalingsherinnering worden bovenop het toltarief in rekening gebracht. Deze vergoeding bedraagt op grond van de Awb (artikel 4:113) op dit moment € 7,-. Tegen de aanmaning staat geen beroep open (art. 8:4, eerste lid, onderdeel b, Awb). Als de kentekenhouder vragen heeft naar aanleiding van de aanmaning kan hij terecht bij de klantenservice. Bijvoorbeeld als een kentekenhouder een betalingsherinnering ontvangt, maar niet over de tolgeweg heeft gereden. Een onjuiste registratie kan door de klantenservice snel en eenvoudig worden gecorrigeerd en afgewikkeld. Ook is in het wetsvoorstel (artikel 9) een regeling opgenomen die er in voorziet dat iemand die ten onrechte een aanmaning toegestuurd krijgt – bijvoorbeeld omdat diegene geen eigenaar van de auto meer is – de tolheffing kan laten kwijtschelden voordat hem een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Deze informele en laagdrempelige eerste stap voorkomt dat kentekenhouders een boete krijgen opgelegd en bezwaar moeten aantekenen. Hiermee worden de administratieve lasten, lasten voor de uitvoeringsorganisatie en de rechtelijke macht verder beperkt.

Als een betalingsherinnering ook niet leidt tot een betaling of als de woon- of verblijfplaats van de kentekenhouder niet bekend is, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. De bestuurlijke boete staat open voor bezwaar en beroep. Het toltarief is in de bestuurlijke boete verdisconteerd. Als blijkt dat de bestuurlijke boete ten onrechte is opgelegd, hoeft er ook geen toltarief meer betaald te worden. De uitvoering van de handhaving wordt verder toegelicht in paragraaf 3.5.

Alternatieven voor een aanmaning

De regering heeft verschillende alternatieven overwogen voor wat betreft de consequentie van het niet tijdig geheel betalen van het toltarief. Twee alternatieven voor het versturen van een betalingsherinnering in de vorm van een aanmaning zijn:

- *Directe boeteoplegging.* Dit betekent dat na het verstrijken van de betalingstermijn een beboetbaar feit ontstaat en dat daarna een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, zonder dat een aanmaning wordt verstuurd aan kentekenhouders waarvan de woon- of verblijfplaats bekend is.
- *Facturatie door de inningsorganisatie.* Dit houdt in dat, in het geval de tol niet op eigen initiatief is betaald, aan de kentekenhouders een factuur wordt verstuurd (eventueel eenmaal per maand) indien de woon- of verblijfplaats bekend is.

Een directe boeteoplegging heeft een aantal voor- en nadelen. Voordeel van de directe boeteoplegging is dat de rechtsbescherming duidelijk is. De kentekenhouders kan meteen nadat een bestuurlijke boete is opgelegd formeel bezwaar maken. Dit in tegenstelling tot bij een aanmaning waartegen geen bezwaar en beroep open staat. Een ander voordeel is dat er geen kosten worden gemaakt voor het versturen van aanmaningen. Uit vergelijkbare projecten in het buitenland blijkt echter dat een deel van de weggebruikers (of kentekenhouders) zonder account, ondanks duidelijke communicatie, toch vergeet te betalen. Dit maakt het wenselijk dat een procedure wordt ingericht om deze groep alsnog in staat te stellen de tol te voldoen. Twee manieren om dit te doen zijn het versturen van een betalingsherinnering in de vorm van een aanmaning of in de vorm van een factuur. Het belangrijkste verschil is dat de factuur wordt verstuurd voordat er sprake is van een overtreding en een aanmaning pas erna. In beide gevallen moeten voor het versturen van de betalingsherinnering de naam, adres en woonplaats (NAW-gegevens) van de kentekenhouders worden verwerkt. De regering heeft ervoor gekozen om de betalingsherinnering in de vorm van een aanmaning te versturen. Een belangrijke overweging hierbij is dat het vanuit privacybescherming onwenselijk is dat NAW-gegevens, zonder instemming van de betrokkene, worden verwerkt zonder dat er sprake is van een overtreding. Voor het versturen van de aanmaning kan een vergoeding in rekening worden gebracht waarmee de kosten kunnen worden gedekt. Het nadeel dat geen rechtsgang tegen de aanmaning openstaat wordt ondervangen door de klantenservice in staat te stellen een eventuele onjuiste toeloplegging snel en eenvoudig te corrigeren en af te wikkelen.

Kentekenhouders met onbekende woon- of verblijfplaats

Bij het innen van de tol verdienen kentekenhouders waarvan de woon- of verblijfplaats niet bekend zijn, bijzondere aandacht. Dit betreft met name voertuigen met een buitenlands kenteken zonder gebruikersaccount. Omdat er geen gegevens bekend zijn, is het niet mogelijk om een aanmaning te versturen. Voor het draagvlak van tolheffing is het van belang dat alle motorrijtuigen, inclusief de motorrijtuigen met een buitenlands kenteken, de tolheffing betalen en dat op deze betaling kan worden toegezien. Daarom kan op grond van het onderhavige wetsvoorstel in het geval dat de woon- of verblijfplaats van een kentekenhouders niet bekend is, direct een bestuurlijke boete worden uitgereikt aan de bestuurder, zonder dat eerst een aanmaning wordt verstuurd. Mede voor buitenlandse weggebruikers zonder gebruikersaccount, is het van belang dat voor, op en na de tolgang voldoende duidelijk wordt gemaakt dat er sprake is van een verplichting om tol te betalen. Vanzelfsprekend geldt dan ook voor deze groep gebruikers de mogelijkheid om

het gratis alternatief te gebruiken. Bij het passeren van de tolgeweg wordt de weggebruiker geïnformeerd over de wijze waarop de tol kan worden betaald. Dit kan bijvoorbeeld via internet of door middel van een fysiek betaalpunt. Naast de directe communicatie gericht op de weggebruiker zal ook online in diverse buitenlandse talen worden gewezen op de tolheffing. Daarbij wordt gestreefd om, ook voorbuitenlandse kentekenhouders die gebruik maken van de tolgeweg, zoveel mogelijk het aanmaken van een gebruikersaccount te bevorderen. Automatische betaling via een account heeft de laagste administratieve lasten voor alle betrokken partijen en verhoogt de naleving. Bij de nadere uitwerking van het tolsysteem zal ook worden afgewogen of het toelaten van internationale dienstverleners in de mobiliteitssector mogelijk is en toegevoegde waarde heeft.

De regering onderzoekt de mogelijkheden om kentekengegevens internationaal uit te wisselen ten behoeve van de tolheffing, zoals deze mogelijkheid tot uitwisselen ook bestaat voor boetes voor bepaalde verkeersovertredingen op grond van de Cross Border Enforcement-richtlijn (2011/82/EU). Indien de mogelijkheid tot het uitwisselen van kentekengegevens is geregeld, kunnen aan buitenlandse weggebruikers aanmaningen (en boetes) worden toegestuurd op dezelfde wijze als voor Nederlandse weggebruikers. Omdat de tolheffing pas medio 2020 van start gaat, is er nog tijd om dit te regelen. Voor zover er geen algemene Europese regeling van kracht is, zal de regering zich inspannen om tot bilaterale afspraken te komen met (buur)landen. De technische infrastructuur om binnen Europa kenteken- en NAW-gegevens uit te wisselen is al voorhanden. Dit is het zogenoemde EUCARIS-systeem. Naast het inzetten op bilaterale afspraken zijn er ook andere Europese ontwikkelingen gaande waarbij mogelijk kan worden aangesloten, bijvoorbeeld de verruiming van EU-richtlijnen.

Om tot een effectieve handhaving van de betalingsplicht van de tolheffing te komen als de woon- of verblijfplaats van een kentekenhouder niet kan worden achterhaald, voorziet artikel 15 van het wetsvoorstel in de mogelijkheid tot toezicht op het netwerk. Dit artikel maakt het mogelijk om motorrijtuigen staande te houden en direct een bestuurlijke boete aan de bestuurder uit te reiken. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 3.5.

3.4.5 Invorderen van tol en rechtsbescherming

Zoals eerder toegelicht ontstaat een bestuursrechtelijke geldschuld na passage van het wegvak waarop het tolbesluit van toepassing is (artikel 4:85 Awb). De geldsom moet worden betaald zonder dat dit bij beschikking is vastgesteld (artikel 7 van het onderhavige wetsvoorstel in samenhang met 4:88 Awb). Hierboven is reeds ingegaan op de vrijwillige en tijdige betaling door de betalingsplichtigen. In overeenstemming met artikel 4:89 Awb en artikel 7, tweede lid, van het onderhavige wetsvoorstel worden de betalingstermijn en de wijze van betaling vastgesteld. Als de betalingsplichtige niet tijdig heeft betaald, wordt hij op grond van artikel 4:112 Awb aangemaand tot betaling (de betalingsherinnering). De vergoeding die hierbij in rekening wordt gebracht is opgenomen in de Awb (artikel 4:113) en bedraagt momenteel € 7,-. Voor het geval de betalingsplichtige na de betalingsherinnering nog niet betaalt, bevat dit voorstel een regeling op basis waarvan de Minister van Infrastructuur en Milieu de mogelijkheid heeft om een bestuurlijke boete op te leggen aan de kentekenhouder van het motorrijtuig. Het boetebedrag wordt vermeerderd met het niet betaalde toltarief en de eventueel in rekening gebrachte aanmaningsvergoeding. Doordat het toltarief bij de boete komt, hoeft het niet meer los te worden ingevorderd. De invordering van de met het toltarief verhoogde bestuurlijke boete vindt vervolgens plaats volgens een procedure die lijkt op de procedure die wordt gebruikt bij de boetes

voor verkeersovertredingen. Tegen een opgelegde bestuurlijke boete staat bezwaar en beroep open. In paragraaf 3.5 wordt hier nader op ingegaan.

3.4.6 Scheiding publieke en private taken in de tolnning

In deze paragraaf wordt ingegaan op de scheiding tussen publieke en private taken binnen de inning en registratie, zoals de regering die op dit moment voor ogen heeft. Binnen de kaders die de wet biedt zal een optimale samenwerking tussen publieke en mogelijk ook private partijen moeten worden gevonden. De uitgangspunten die de regering hierbij hanteert worden hieronder beschreven.

De publieke taken in het kader van tolheffing zullen in ieder geval door de Minister van Infrastructuur en Milieu worden uitgevoerd. Mogelijk worden deze taken feitelijk door (private) opdrachtnemers uitgevoerd in opdracht van de Minister. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het bedienen van ANPR-camera's boven de weg, het bundelen van passagegegevens en deze doorsturen naar de inningsorganisatie. Op het verwerken van persoonsgegevens door derden in opdracht van de Minister is de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing. Het hergebruik van persoonsgegevens die op grond van artikel 10 van het wetsvoorstel worden verzameld, is uitgesloten. De gegevens die, zonder toestemming van de weggebruiker zijn verzameld, kunnen alleen worden gebruikt voor het innen van het toltarief en het invorderen van de bestuurlijke boete. De Minister is ervoor verantwoordelijk dat partijen die in opdracht gegevens verwerken voldoende waarborgen ten aanzien van technische en organisatorische beveiligingsmaatregelen treffen. De uitvoering daarvan zal worden geregeld in de overeenkomsten met de desbetreffende partijen.

Daarnaast is het mogelijk dat dienstverleners in de mobiliteitssector, niet in opdracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, de afhandeling van de betaling van tol als dienst aanbieden. Dergelijke diensten kunnen alleen worden aangeboden onder de nadrukkelijke voorwaarde dat de weggebruiker daar toestemming voor verleent. Het wetsvoorstel kent geen kaders voor de verwerking van deze persoonsgegevens, daarvoor zullen tussen gebruiker en de aanbieder van de dienst afspraken moeten worden gemaakt.

3.5 Handhaving en toezicht

3.5.1 Handhaving en toezicht op hoofdlijnen

Het wetsvoorstel bevat instrumenten waarmee betaling van een verschuldigde tolheffing die niet is betaald, effectief kan worden afgedwongen. Zonder deze instrumenten is het de verwachting dat sommige weggebruikers gebruik zullen proberen te maken van de tolwegen zonder te betalen. Er is dan sprake van een onwenselijke inkomstenderving en een oneerlijke verdeling van de kosten tussen gebruikers van de tolwegen. Met de gekozen instrumenten wordt de groep weggebruikers die zonder te betalen gebruikmaakt van de tolwegen verkleind.

Als het toltarief niet op tijd wordt betaald, is er sprake van een overtreding. Zoals in de vorige paragraaf is toegelicht, wordt echter eerst een aanmaning verstuurd als de woon- of verblijfplaats van de kentekenhouders bekend is. De kentekenhouders kan dan de verschuldigde tol alsnog voldoen en voorkomen dat hij een bestuurlijke boete krijgt opgelegd. In het geval dat de kentekenhouders na de aanmaning wederom niet betaalt, heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen aan de kentekenhouders van het

motorrijtuig. De boetehoogte wordt vermeerderd met het niet betaalde toltarief en de eventueel in rekening gebrachte aanmaningsvergoeding. In paragraaf 3.5.2 wordt nader ingegaan op het opleggen en invorderen van de bestuurlijke boete.

Indien de woon- of verblijfplaats van een kentekenhouder niet bekend is, kan geen aanmaning worden verstuurd. Daarom kan op grond van het onderhavige wetsvoorstel in dat geval ook zonder aanmaning een bestuurlijke boete worden opgelegd. In dat geval wordt de bestuurlijke boete alleen vermeerderd met het niet betaalde toltarief. Er worden immers geen aanmaningskosten gemaakt. Omdat de woon- of verblijfplaats in deze situatie niet bekend is, maakt het wetsvoorstel het mogelijk om de bestuurlijke boete bij staande houding ter plekke aan de bestuurder uit te reiken. In paragraaf 3.5.5 wordt nader ingegaan in de mogelijkheid van toezicht op het netwerk.

Het traject vanaf de oplegging van de boete tot uiteindelijke invordering ziet er schematisch als volgt uit:



Motorrijtuigen met een onjuist kenteken

De correcte registratie van het kenteken is noodzakelijk voor het vaststellen van de verplichting om tolheffing te betalen. Weggebruikers kunnen op verschillende wijzen deze registratie verhinderen, bijvoorbeeld door wijzigingen aan de kentekenplaat aan te brengen of door het voeren van een onjuist kenteken. Vooropgesteld blijft dat de verplichting tot het betalen van de tolheffing gekoppeld is aan het motorrijtuig dat het wegvak passeert. De betalingsverplichting blijft bij de houder van het kenteken dat is uitgegeven voor dat betreffende motorrijtuig. Het voeren van een ander kenteken dan dat is uitgegeven voor het betreffende motorrijtuig, of op enigerlei wijze de registratie van de kentekenplaten onmogelijk maken, is reeds strafbaar op grond van artikel 41 van de Wegenverkeerswet 1994. Het is daarom niet noodzakelijk om in dit wetsvoorstel aanvullende instrumenten op te nemen.

Daarnaast bevat artikel 9 van het wetsvoorstel een voorziening voor de rechtmatige kentekenhouder dat het verschuldigde toltarief bij bijvoorbeeld diefstal van zijn auto wordt kwijtgescholden.

3.5.2 Bestuurlijke boete

Het is nodig om een efficiënt en effectief systeem in te richten om de betaling van tolheffing af te dwingen. Dit is mogelijk door middel van het opleggen van de bestuurlijke boete bij het niet tijdig geheel betalen van het toltarief. De keuze voor de bestuurlijke boete is in lijn met de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel.⁴⁴ Op basis van het wetsvoorstel heeft Minister van Infrastructuur en Milieu de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen aan de kentekenhouder van een motorrijtuig in het geval dat de kentekenhouder na het versturen van de aanmaning wederom niet betaalt. De ILT is de beoogde uitvoeringsorganisatie die wordt belast met het opleggen van de bestuurlijke boete en het afhandelen van bezwaren. Indien de woon- of verblijfplaats van een kentekenhouder niet bekend is kan na staande houding van het motorrijtuig direct een bestuurlijke boete worden uitgereikt aan de bestuurder (zie verder 3.5.5 toezicht op het netwerk) zonder dat eerst een aanmaning verzonden of uitgereikt hoeft te worden.

Bij de uitvoering van de handhaving en het toezicht op het netwerk zal steeds met actuele gegevens gewerkt moeten worden. Dit betekent dat voorafgaand aan bepaalde processtappen, zoals het staande houden van motorrijtuigen, een actualisatie van de gegevens plaatsvindt. Daarmee wordt bijvoorbeeld voorkomen dat een bestuurder van een motorrijtuig waarvan van de eigenaar is gewisseld ten onrechte een bestuurlijke boete krijgt opgelegd of wordt staande gehouden.

De termijn waarop de bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is, conform artikel 5:45, tweede lid, Awb, drie jaar na het plaatsvinden van de overtreding. De betalingsplicht van het toltarief rust op grond van het wetsvoorstel in principe bij de kentekenhouder van het motorrijtuig dat van de tolgeweg gebruikmaakt. De kentekenhouder blijft ook de betalingsplichtige als een ander dan de kentekenhouder gebruik heeft gemaakt van het motorrijtuig. In de gevallen dat een kentekenhouder kan aantonen dat hij voldoet aan de situaties in artikel 9, is geen tol verschuldigd en kan ook geen boete worden opgelegd. Indien tol wel verschuldigd is, gelden de algemene regels voor het opleggen van een bestuurlijke boete uit afdeling 5.4.1 van de Awb. Daarin is ondermeer geregeld dat geen boete kan worden opgelegd zonder verwijtbaarheid of na het overlijden van de kentekenhouder. Hiermee wordt aangesloten bij de praktijk van kenteken-aansprakelijkheid voor parkeerbelasting.

Opbrengsten bestuurlijke boete

Op grond van artikel 5:10, eerste lid, van de Awb komen de opbrengsten van de bestuurlijke boete toe aan het bestuursorgaan dat de bestuurlijke boete heeft opgelegd. In artikel 11 van het wetsvoorstel is specifiek bepaald dat de opbrengsten van de bestuurlijke boete naar het Infrastructuurfonds gaan. De opbrengsten worden gebruikt voor het bekostigen van de handhaving en het toezicht op het betalen van de tolheffing. Opbrengsten na aftrek van deze kosten, de netto-opbrengsten, worden opgeteld bij de netto-opbrengsten van de tolinning en komen ten goede aan het realiseren van de tologgave. Voor deze regeling is gekozen omdat het onbillijk wordt geacht dat de netto-opbrengsten van de bestuurlijke

⁴⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69.

boete voor een ander doel worden gebruikt dan het realiseren van de tologpave.

Hoogte bestuurlijke boete

De regering heeft voor de bestuurlijke boete gekozen voor een boetebedrag van € 35,- vermeerderd met het oorspronkelijke toltarief en de eventuele aanmaningsvergoeding. Om te komen tot de bepaling van het maximum boetebedrag heeft de regering een afweging gemaakt waarbij de onderstaande overwegingen een rol hebben gespeeld:

- Proportionaliteit van het boetebedrag: de hoogte van het boetebedrag moet evenredig zijn met de ernst van de overtreding en onder meer rekening houden met de keuze om de tol door middel van een free-flowsysteem te innen.
- Afschrikwekkende werking: voorkomen moet worden dat sommige weggebruikers zonder te betalen gebruik proberen te maken van de tolwegen. Daarom is van belang om een boetehoogte te kiezen die weggebruikers aanzet tot het nakomen van de verplichting om tol te betalen.

Het boetebedrag moet dus in redelijke verhouding staan tot de hoogte van het toltarief. Om de tracébesluiten voor de projecten te kunnen voorbereiden wordt voor de planuitwerkingen uitgegaan van toltarieven van 1,18 euro voor personenauto's en 7,11 euro voor vrachtauto's (prijspeil 2013). De regering kiest voor een relatief laag boetebedrag vanwege de keuze voor free-flow. Als een weggebruiker onverhoopt de tol vergeet te betalen, ondanks de duidelijke communicatie over deze verplichting, moet de boetehoogte proportioneel zijn. Dit geldt met name voor de situatie waarin de woon- of verblijfplaats van de kentekenhouder onbekend is en geen betalingsherinnering kan worden verstuurd. De regering is van mening dat dit met een boetebedrag van € 35,- het geval is. Het niet betalen van een toltarief acht de regering vergelijkbaar met het niet kopen van een vervoerbewijs in het openbaar vervoer. Ook in het openbaar vervoer bedraagt het boetebedrag € 35,-, die daar wordt vermeerderd met de oorspronkelijke ritprijs. Het boetebedrag heeft daarnaast een vergelijkbare hoogte als de boetes die in andere Europese landen worden opgelegd bij het niet betalen van tol.⁴⁵ Als een kentekenhouder een boete niet betaalt acht de regering het proportioneel om over te gaan tot verhoging van de oorspronkelijke boete (zie verder onder boeteverhogingen). Er is niet gekozen voor aansluiting bij de boetecategorieën uit het Wetboek van Strafrecht. Een boetemaximum van € 405,- voor de eerste categorie wordt niet proportioneel geacht voor de relatief lichte overtreding van het niet tijdig betalen van de tolheffing. Het boetebedrag van 35 euro is relatief laag, maar naar verwachting voldoende hoog om overtredingen te voorkomen.

Net als bij de betaling van het toltarief is er voor de bestuurlijke boete geen betalingsregeling mogelijk. Het boetebedrag is relatief laag, zelfs indien het wordt vermeerderd met eventuele verhogingen. De kosten van het aanbieden van een betalingsregeling wegen bij dit maximum boetebedrag niet op tegen de baten voor de burger.

⁴⁵ Voorbeelden van boetes / opslagen na een eerste betalingsherinnering zijn: € 30 in Noorwegen, € 40 in Ierland (M50 bij Dublin), € 53 in Zweden (Stockholm congestion charge). Bron: Buitenlandse voorbeelden met lessen voor tol in Nederland. RDW, februari 2015.

Boeteverhogingen

Indien de boete niet tijdig wordt betaald, wordt deze ten hoogste tweemaal van rechtswege verhoogd. Deze systematiek sluit aan bij de systematiek van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. Voordat de boete verhoogd wordt moet die echter eerst onherroepelijk zijn. De boete wordt dus niet verhoogd als iemand bezwaar heeft gemaakt of beroep heeft ingesteld. Door de verhogingen krijgen betrokkenen alsnog een kans om de bestuurlijke boete te betalen voordat ze te maken krijgen met de kostbare en meer ingrijpende stap dat de deurwaarder wordt ingeschakeld. Uit de ervaringen met de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften blijkt dat dit een efficiënt werkend systeem is. Het gebruiken van verhogingen leidt tot een hoog inningspercentage en het blijkt dat slechts een relatief kleine groep te maken krijgt met een deurwaarder.

Als twee weken na het onherroepelijk worden van de boete niet of niet geheel is betaald, wordt het boetebedrag verhoogd. De verhoging bedraagt vijftig procent van het oorspronkelijke boetebedrag, dat is dus inclusief de vermeerdering met het niet betaalde toltarief en de eventueel in rekening gebrachte aanmaningsvergoeding. Deze verhoging wordt bekendgemaakt door de verzending van een aanmaning. De gehanteerde termijn van twee weken nadat de bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden, betekent dat de betrokkene acht weken (een bezwaartermijn van zes weken opgeteld bij deze twee weken) de tijd heeft om de bestuurlijke boete te voldoen voordat een aanmaning met een verhoging wordt verstuurd. De betrokkene heeft vervolgens vier weken de tijd om het verhoogde bedrag te betalen. Indien hij dit niet doet, zal wederom een aanmaning worden verstuurd die gepaard gaat met een verhoging van 100% van het eerder verhoogde boetebedrag (in totaal dus 200% verhoging). Ook voor deze tweede aanmaning krijgt de betrokkene vier weken de tijd om te betalen.

Indien de bestuurlijke boete na de twee aanmaningen tot het betalen van de bestuurlijke boete en de daarmee gepaarde verhogingen nog niet is betaald, kan op grond van artikel 12, zesde lid, een dwangbevel worden uitgevaardigd voor het totale verschuldigde bedrag. Het dwangbevel vormt de grondslag waarmee een deurwaarder tot invordering van het verschuldigde bedrag kan overgaan. Op de dwanginvordering is paragraaf 4.4.4.2 van de Awb van toepassing.

3.5.3 Rechtsbescherming tegen de bestuurlijke boete

Tegen een opgelegde bestuurlijke boete staat bezwaar en beroep open. Om een stapeling van besluiten en bezwaar- en beroepsprocedures te voorkomen is er voor gekozen om het toltarief niet apart in te vorderen indien een bestuurlijke boete wordt opgelegd, maar om te bepalen dat het boetebedrag wordt vermeerderd met het oorspronkelijke toltarief (en de eventuele aanmaningsvergoeding). Door het toltarief niet apart in te vorderen wordt voorkomen dat een aparte procesgang moet worden gestart om tegen de tolverplichting op te komen. Er bestaat hiermee alleen de mogelijkheid tot een procesgang tegen de bestuurlijke boete. Voor bezwaar en beroep tegen de bestuurlijke boete wordt het regime van de Awb gevolgd. Dit betekent dat een belanghebbende bezwaar kan maken gedurende zes weken nadat de bestuurlijke boete is opgelegd. Indien er binnen die termijn geen bezwaar wordt gemaakt, wordt de bestuurlijke boete onherroepelijk. Als na bezwaar nog beroep of hoger beroep wordt ingesteld door een belanghebbende, kan de beschikking voor de bestuurlijke boete pas onherroepelijk worden na een definitieve uitspraak van de rechter. Zoals eerder aangegeven is de ILT de beoogde

uitvoeringsorganisatie die wordt belast met het opleggen van de bestuurlijke boete en het afhandelen van bezwaren. De ILT is ook de beoogde uitvoeringsorganisatie die wordt belast met het afhandelen van beroep bij de bestuursrechter of hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, mocht de belanghebbende deze stappen ondernemen.

3.5.4 Afwijking op standaardregeling van de Awb

Er is onderzocht of kon worden volstaan met de standaardregeling voor bestuurlijke geldschulden uit de Awb. De standaardregeling blijkt voor tolheffing niet te volstaan. Bij het toepassen van de standaardregeling zou bij niet tijdig geheel betalen van het toltarief na aanmaning geen boete worden opgelegd, maar zou er alleen een aanmaning worden verzonden. Op grond van artikel 8:4, eerste lid, onderdeel b, Awb staat tegen deze aanmaning (met aanmaningskosten) geen bezwaar of beroep open. Indien na de aanmaning nog steeds niet is betaald, zouden in de standaardregeling de tolgelden ingevorderd kunnen worden via de civielrechtelijke weg of, indien die bevoegdheid in deze wet zou zijn toegekend, via een dwangbevel.

In het wetsvoorstel is gebruik gemaakt van de mogelijkheden die titel 4.4 van de Awb biedt om af te wijken van de standaardregeling. Het versturen van een aanmaning is alleen mogelijk is voor zover de woon- of verblijfplaats van de kentekenhouder bekend is. Daarom voorziet het eerste lid van artikel 8 er in dat de aanmaning alleen aan die kentekenhouders gezonden hoeft te worden waarvan de woon- of verblijfplaats bekend is. Als na de aanmaning nog niet op tijd betaald wordt, zal niet direct tot invordering worden overgegaan, maar voorziet de onderhavige wet in een systeem waarbij eerst een bestuurlijke boete wordt opgelegd die uiteindelijk kan worden ingevorderd. Dit is een tweede afwijking op de standaardregeling.

In de standaardregeling, zonder de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen, ontbreekt een effectieve en proportionele prikkel voor de kentekenhouder om uit eigen beweging te betalen. Dit is van belang omdat de kentekenhouder zelf verantwoordelijk is voor het betalen van de tolheffing. Daarom kan als stok achter de deur op basis van het wetsvoorstel een bestuurlijke boete worden opgelegd.

3.5.5 Toezicht op het netwerk

Hoewel naar verwachting veruit de meeste overtredingen van de verplichting om tol te betalen via de post kunnen worden afgewerkt, blijft toezicht op het netwerk noodzakelijk. Zoals toegelicht in paragraaf 3.4 is het op dit moment niet mogelijk om aanmaningen en bestuurlijke boetes te versturen aan kentekenhouders van motorrijtuigen met een buitenlands kenteken. Ook voor kentekenhouders die in Nederland geregistreerd zijn, kan het verzenden van een aanmaning en het innen van een boete via de post zeer moeilijk of onmogelijk zijn, bijvoorbeeld bij weggebruikers zonder vaste woon- of verblijfplaats. Om toch tot een effectieve handhaving van de betalingsplicht van de tolheffing te komen, voorziet artikel 15 van het wetsvoorstel in de mogelijkheid tot toezicht op het netwerk. Dit artikel maakt het mogelijk om motorrijtuigen staande te houden en direct een bestuurlijke boete aan de bestuurder uit te reiken. Deze boete moet door de bestuurder onmiddellijk worden betaald. In artikel 15, zesde lid, van het wetsvoorstel zijn tevens bevoegdheden opgenomen op basis waarvan een motorrijtuig naar een andere plaats kan worden overgebracht, in bewaring kan worden gesteld of het verdere gebruik kan worden belet met een mechanisch hulpmiddel. Tegen de door

de toezichthouder opgelegde boete is bezwaar en beroep mogelijk. Als het bezwaar of beroep gegrond wordt verklaard, zal de boete worden terug betaald. De situatie van staande houden wordt in beginsel alleen toegepast als het verzenden van een aanmaning en het innen van een boete via de post niet mogelijk of zeer moeilijk is.

Om de betaling door kentekenhouders waarvan de woon- of verblijfplaats onbekend is af te dwingen, bevat het wetsvoorstel het instrument van toezicht op het netwerk. Dit instrument wordt voor niet Nederlandse kentekens alleen ingezet als de uitwisseling van gegevens en eventueel de bijstand bij invordering nog niet Europees of bilateraal geregeld is. Het is de verwachting dat het merendeel van de motorrijtuigen dat gebruik maakt van de betreffende wegen vaker gebruik maakt van het Nederlandse wegennet. De ILT is beoogde uitvoeringsorganisatie die het toezicht op het netwerk voor haar rekening zal nemen. Het uitgangspunt is dat de kosten worden gedekt uit de boeteopbrengsten. De precieze invulling van het toezicht wordt nader uitgewerkt. Er zal worden ingezet op effectief toezicht met een pakkans die voldoende afschrikwekkend is. Uit de jurisprudentie van het Europese hof van Justitie⁴⁶ en de Raad van State⁴⁷ volgt dat de complicaties bij de inning van geldboetes bij in andere lidstaten woonachtige personen of gevestigde rechtspersonen, bij gebreke van een gemeenschappelijke regeling, een rechtvaardigingsgrond kunnen vormen voor bijzondere dwangmiddelen om betaling af te dwingen.

Er is momenteel nog geen gemeenschappelijke regeling voor de uitwisseling van kentekengegevens voor het innen van tolgelden. Er is evenmin een gemeenschappelijke regeling voor het invorderen van openstaande schulden als gevolg van tolheffing in andere Europese lidstaten. Hierdoor is effectieve handhaving alleen mogelijk als het motorrijtuig waarmee onbetaald een passage is gemaakt, staande wordt gehouden op het netwerk. Op dat moment kan niet worden volstaan met het uitgeven van een aanmaning maar moet een boete worden opgelegd die voldoende afschrikwekkende functie heeft om normconform gedrag te stimuleren. Evenmin kan worden volstaan met het opnemen van NAW-gegevens omdat de instrumenten om openstaande geldschulden in te vorderen in het buitenland ontbreken.

Een alternatief voor het huidige voorstel zou zijn om registratie of betaling vooraf verplicht te stellen aan weggebruikers waarvan de Minister van Infrastructuur en Milieu niet over de NAW-gegevens beschikt. Dit instrument wordt echter als meer belastend gezien dan het nu voorgestelde systeem. De buitenlandse weggebruiker moet dan voorafgaand aan het vertrek al weten dat gebruik zal worden gemaakt van een van de tolwegen in Nederland terwijl in het voorgestelde systeem tijdens de rit kan worden bepaald om gebruik te maken van een tolgeweg. Een belangrijk aandachtspunt voor de uitvoering is dat aan de weggebruiker kenbaar moet worden gemaakt hoe de tol betaald kan worden. In de situatie dat registratie of betaling vooraf verplicht wordt gesteld, is bovendien nog steeds toezicht op het netwerk en directe boeteoplegging noodzakelijk voor de weggebruikers die niet aan die verplichting voldoen.

3.6 Betrokkenen bij de uitvoering

Bij de uitvoering van dit wetsvoorstel zullen verschillende actoren betrokken zijn. Hieronder volgt een korte beschrijving van de uitvoeringsorganisaties en andere betrokkenen. Voor zover dit bekend is, zijn de voorlopig beoogde uitvoeringsorganisaties benoemd. De nadere uitwerking van het tolsysteem kan mogelijk tot nieuwe inzichten en keuzes leiden.

⁴⁶ HvJ 23 januari 1997, C-29/95, ECLI:EU:C:1997:28.

⁴⁷ ABRvS 3 december 2014, 201308572/1/A3, ECLI:NL:RVS:2014:4346.

Kentekenhouder

De betalingsplicht van het toltarief rust op grond van het wetsvoorstel in principe bij de kentekenhouder van het motorrijtuig dat van de tolgeweg gebruikmaakt.⁴⁸

Weggebruiker

De feitelijke gebruiker van een motorrijtuig hoeft niet dezelfde persoon te zijn als de kentekenhouder. Net als bij de parkeerbelasting kan echter ook de feitelijke weggebruiker de tol voldoen. Hierover dient hij dan met de kentekenhouder afspraken te maken.

Minister van Infrastructuur en Milieu

De Minister van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor de vaststelling van de toltarieven, de heffing ervan, het versturen van een betalingsherinnering en de eventuele oplegging en invordering van een bestuurlijke boete als de tolheffing niet tijdig geheel wordt betaald. De Minister is daarmee verantwoordelijk voor de hele keten van organisaties die de registratie, inning, handhaving en toezicht zullen uitvoeren. De Minister zorgt dat andere overheidsdiensten die een rol spelen bij de inning, de handhaving en het toezicht van de tolheffing hun taak goed kunnen uitvoeren.

Organisaties betrokken bij communicatie en klantenservice

Bij de uitvoering van de tolheffing gaat veel aandacht uit naar de communicatie en klantenservice. Hierbij zullen verschillende uitvoeringsorganisaties betrokken zijn. Het betreft de volgende werkzaamheden:

- Algemene voorlichting om het brede publiek te informeren over tolheffing, over de wijze waarop passerende voertuigen worden geregistreerd en hoe het toltarief betaald kan worden.
- Directe communicatie met weggebruikers vooraf aan het gebruik van de tolgeweg en op de tolgeweg zelf, bijvoorbeeld middels bebording op de naar de tolgeweg toeleidende wegen en op de tolgeweg zelf en via navigatiesystemen. Rijkswaterstaat (RWS) is de beoogde uitvoerder van deze taak.
- De klantenservice waarmee weggebruikers en kentekenhouders in contact kunnen treden met vragen en klachten over het betalen van tol, betalingsherinneringen of boetes. Bij de uitvoering van de klantenservice zullen de uitvoeringsorganisaties die verantwoordelijk zijn voor de verschillende onderdelen van de tolheffing betrokken zijn.

Organisatie(s) betrokken bij de registratie van voertuigen

Rijkswaterstaat (RWS) is de beoogde uitvoerder van deze taak. De taak wordt mogelijk privaats aanbesteed en betreft de volgende werkzaamheden:

- Registratie van kentekens, de locatie en het tijdstip van passage van motorrijtuigen die gebruikmaken van een tolgeweg – naar verwachting een systeem met automatische nummerplatherkenning;⁴⁹
- Aanleg, beheer en onderhoud van het benodigde registratiesysteem.

⁴⁸ In artikel 9, eerste lid, zijn enkele uitzonderingen opgenomen.

⁴⁹ Vaak afgekort als ANPR (Automatic Number Plate Recognition).

Organisatie(s) betrokken bij de inning van het toltarief

De uitvoering wordt mogelijk op onderdelen privaat uitbesteed door de beoogde uitvoeringsorganisaties en betreft de volgende werkzaamheden:

- Het verschaffen van algemene voorlichting, communicatie met de weggebruikers en het beantwoorden van vragen en klachten van kentekenhouders en weggebruikers (klantenservice). RWS is de beoogde uitvoeringsorganisatie voor deze taak;
- Het afhandelen van betalingen via gebruikersaccounts, accounts voor bedrijven en eenmalige betalingen. Tevens zal worden afgewogen of het toelaten van bestaande private dienstverleners in de mobiliteitssector mogelijk is en toegevoegde waarde heeft. RWS is de beoogde uitvoeringsorganisatie voor deze taak;
- Het vergelijken van geregistreerde passages met ontvangen betalingen en het overdragen van de benodigde geregistreerde gegevens aan de handhavingsorganisatie indien het toltarief niet tijdig geheel is betaald. De RDW is de beoogde uitvoeringsorganisatie voor deze taak;
- Het verzenden van een betalingsherinnering (aanmaning) aan kentekenhouders waarvan de woon- of verblijfplaats bekend is, als het toltarief niet tijdig geheel is betaald.

Organisaties betrokken bij de handhaving en het toezicht

De uitvoering zal door publieke partijen plaatsvinden. Het gaat om de volgende werkzaamheden:

- Indien het toltarief niet tijdig geheel wordt betaald kan de kentekenhouder een bestuurlijke boete opgelegd krijgen. Voor het opleggen van de bestuurlijke boete is de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) de beoogde uitvoeringsorganisatie. Voor de feitelijke verzending en invordering van bestuurlijke boetes is het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) de beoogde uitvoeringsorganisatie. Bij de handhaving zal het kenteken worden verrijkt met de naam, het adres en de woonplaats (NAW-gegevens) van de kentekenhouder. De verrijking zal plaatsvinden via de RDW, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de dan geldende standaard werkwijze;
- Tegen een opgelegde bestuurlijke boete staat bezwaar en beroep open. De ILT is de beoogde uitvoeringsorganisatie voor de afhandeling hiervan;
- Als de tol niet tijdig geheel is betaald door een kentekenhouders met een onbekende woon- of verblijfplaats kan een bestuurlijke boete worden opgelegd aan de bestuurder bij staande houding. De ILT is de beoogde uitvoeringsorganisatie die dit toezicht voor haar rekening kan nemen.

4. VERHOUDING TOT BESTAANDE REGELGEVING

4.1 Nationale wetgeving

Tracéwet

De tolbesluiten voor de Blankenburgverbinding en de ViA15 zullen onderdeel uitmaken van de tracébesluiten voor deze verbindingen. Een dergelijke integratie ligt voor de hand omdat de overwegingen om tol te heffen niet zijn te scheiden van de besluitvorming over de projecten zelf. De heffing van tol heeft immers gevolgen voor de verkeersintensiteiten op de weg en daarmee op de milieueffecten. Daarom wordt bij de onderzoeken ten behoeve van het tracébesluit rekening gehouden met de tolheffing. In deze onderzoeken wordt het te verwachten gebruik van de nieuwe verbindingen en de effecten hiervan op de omgeving geschat.

Omdat de tolheffing voor beide projecten waarschijnlijk lang zal duren⁵⁰, is op dit moment nog maar weinig bekend over de gevolgen bij beëindiging van de tolheffing. Om die reden wordt bij het tracébesluit niet geanticipeerd op de omgevingseffecten van de weg zonder tolheffing. In plaats daarvan wordt bij de beëindiging van de tolheffing door de Minister van Infrastructuur en Milieu beoordeeld welke voorzieningen getroffen moeten worden om een acceptabel woon- en leefklimaat te garanderen (zie paragraaf 2.2). Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om knelpunten programmatisch aan te pakken. Maatregelen om overlast voor de omgeving te beperken worden afgestemd op de onderzoeken voor het tracébesluit.

Het gedeelte van het tracébesluit dat de heffing van tol betreft, blijft juridisch gezien wel een tolbesluit op grond van dit wetsvoorstel. Dit gedeelte dient dus als zodanig herkenbaar te zijn. Om dit tolbesluit te wijzigen of tol te beëindigen hoeft niet ook een nieuw tracébesluit te worden genomen. Op basis van dit wetsvoorstel kunnen wijzigingen worden doorgevoerd met een afzonderlijk tolbesluit.

Omgevingswet

Op dit moment wordt gewerkt aan een geïntegreerd wettelijk kader voor beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Daarbij worden tal van wetten uit het omgevingsrecht geïntegreerd in een nieuwe Omgevingswet. Ook de Tracéwet gaat op in de Omgevingswet. In de Omgevingswet is het projectbesluit (voor projecten met een publiek belang) de opvolger van onder andere het tracébesluit. De inwerkingtreding van de Omgevingswet is voorzien voor 2018. De planning is dat de tracébesluiten voor de Blankenburgverbinding en de ViA15 (inclusief tolheffing) ruim voor die tijd worden vastgesteld. Voorts zal het wetsvoorstel tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 niet opgaan in de Omgevingswet. De Omgevingswet zal dus geen invloed hebben op de tolheffing.

Tunnelwet Westerschelde

De Tunnelwet Westerschelde maakt tolheffing bij de Westerscheldetunnel mogelijk. Deze tunnel is op 14 maart 2003 geopend. De tolheffing bij deze tunnel gaat uit van inning door middel van een systeem met een slagboom in tegenstelling tot het onderhavige wetsvoorstel dat uitgaat van inning door middel van een free-flowtechniek. Het stelsel van de Tunnelwet Westerschelde is daarom dan ook niet goed bruikbaar voor tolheffing bij de Blankenburgverbinding of de ViA15. De Tunnelwet Westerschelde wordt door het onderhavige wetsvoorstel niet geraakt en ook andersom zijn er geen gevolgen voor het onderhavige wetsvoorstel.

Gemeenschappelijke Regeling voor het Wegschap Tunnel Dordtse Kil

De Gemeenschappelijke Regeling voor het Wegschap Tunnel Dordtse Kil is gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen. De Kiltunnel is op 1 oktober 1977 geopend. Het Wegschap kan tol heffen. Ook deze regeling gaat uit van een systeem met een slagboom en niet van een systeem door middel van een free-flowtechniek. Daarom is deze regeling ook niet geschikt voor de Blankenburgverbinding of de ViA15. Ook voor deze regeling geldt dat die niet geraakt wordt door het onderhavige

⁵⁰ De tolheffing stopt zodra de tologpave is gerealiseerd. In de begroting wordt uitgegaan van een periode van 25 jaar.

wetsvoorstel en ook andersom zijn er geen gevolgen voor het onderhavige wetsvoorstel.

4.2 Europese regelgeving

Belangrijkste Europese kaders

Voor wettelijke regelingen op het gebied van tol gelden Europese kaders. De belangrijkste zijn de volgende:

- Richtlijn 1999/62/EG⁵¹ (Eurovignetrichtlijn) voor zware vrachtoertuigen. De heffing van tol op lichte motorrijtuigen is niet gereguleerd in Europa. De algemene verdragsverplichtingen (vrije markt en non-discriminatie) zijn echter wel van toepassing.
- Richtlijn 2004/52/EG⁵² (EETS-richtlijn) voor de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssytemen.
- Richtlijn 2006/112/EG⁵³ (BTW-richtlijn 2006) voor het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde.

Dit wetsvoorstel dient ook voor de (her)implementatie van richtlijn 1999/62/EG, omdat de Wet bereikbaarheid en mobiliteit met dit wetsvoorstel wordt ingetrokken. Het Europese recht staat lidstaten toe om onder voorwaarden tol te heffen op infrastructuur. De uitwerking van dit wetsvoorstel zal aan die voorwaarden moeten voldoen. Dit is vorm gegeven middels artikel 2 van het wetsvoorstel waarmee is geregeld dat bij de tolheffing de relevante Europese richtlijnen in acht moeten worden genomen. Daardoor is ook de implementatie van richtlijn 2004/52/EG gewaarborgd op het moment dat wordt gekozen voor een tolheffingssysteem waarop die richtlijn van toepassing is.

Eurovignetrichtlijn

De Eurovignetrichtlijn geeft kaders voor de heffing van tol voor vrachtwagens met een maximaal toegestaan totaalgewicht van ten minste 3,5 ton. Bij beide projecten zal de tolheffing voor alle motorrijtuigen – dus ook motorrijtuigen zwaarder dan 3,5 ton – gaan gelden. De Eurovignetrichtlijn is dus van toepassing op dit wetsvoorstel.

Nederland heeft met enkele omringende landen afspraken gemaakt over de heffing van een belasting op zware motorrijtuigen.⁵⁴ Deze belasting wordt geheven door de uitgifte van een Eurovignet. Dit Eurovignet is een gebruiksrecht zoals bedoeld in artikel 2, onder c, van de Eurovignet-richtlijn. De richtlijn verbiedt in beginsel de samenloop van de heffing van een gebruiksrecht en de heffing van tolgelden. Een uitzondering op deze hoofdregel wordt geboden indien de tol wordt geheven ter bekostiging van een brug of tunnel, zoals bedoeld in de richtlijn.⁵⁵ Dit is bij beide projecten het geval. Bij de Blankenburgverbinding wordt tol geheven om de tunnel onder de Nieuwe Waterweg te bekostigen. De ViA15 kruist het Pannerdensch Kanaal door middel van een brug.

⁵¹ Richtlijn 1999/62/EG van het Europese parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen (PbEG 1999, L 187).

⁵² Richtlijn 2004/52/EG (EETS-richtlijn) van het Europees parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssytemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap (PbEU 2004, L 166).

⁵³ Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PbEU 2006, L 347).

⁵⁴ Het verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens (Eurovignetverdrag), Trb. 1994, 69.

⁵⁵ Artikel 7, tweede lid, richtlijn 1999/62/EG.

De Eurovignetrichtlijn stelt verschillende eisen aan de tolheffing voor vrachtwagens, waaronder aan de hoogte van het toltarief, een redelijke verdeling van de kosten over de verschillende soorten weggebruikers en de toegankelijkheid van de tolweg voor buitenlandse weggebruikers. Al deze elementen zullen bij de uitwerking van het tolregime in de onderliggende regelgeving moeten worden betrokken. Hierbij is een uniform tolregime voor zowel personen- als vrachtvervoer het uitgangspunt. De richtlijn schrijft voor dat een tolheffing op zware vrachtwagens in beginsel wordt gedifferentieerd naar euro-emissieklasse. Deze mogelijkheid is in het wetsvoorstel opgenomen.

De Eurovignetrichtlijn kent een looptijd tot 2019. Er is nog geen duidelijkheid over wat dit betekent voor het Eurovignet na deze periode. Het is dus nog onzeker of de Eurovignetrichtlijn nog van kracht zal zijn ten tijde van de inwerkingtreding van tolheffing op de betreffende wegen. In verband met ontwikkelingen in binnen- en buitenland is al eerder overwogen om het Eurovignet af te schaffen en gelet op recente ontwikkelingen in België kan dit in de periode tot 2019 opnieuw ter discussie komen te staan. Indien de richtlijn ook na 2019 wordt toegepast in Nederland zal de tolheffing voor zware motorrijtuigen alleen kunnen dienen ter bekostiging van de betreffende tunnel bij de Blankenburgverbinding of de betreffende brug bij de ViA15.

Richtlijn betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen

In de huidige tolplannen wordt uitgegaan van automatische kentekenregistratie. Indien voor de tolheffing geen uitrusting in voertuigen hoeft te worden ingebouwd (zoals een on-board unit of een tag) is de EETS-richtlijn betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen niet van toepassing. Omdat een systeem op basis van kentekenherkenning het uitgangspunt is voor dit wetsvoorstel is een uitrusting in het voertuig niet nodig om gebruik te kunnen maken van de voorziene tolwegen. Bij de nadere uitwerking van het tolsysteem zal worden afgewogen of het aanbieden van DSRC-tags of het benutten van andere technologieën mogelijk is en toegevoegde waarde heeft. Het wetsvoorstel biedt in dat geval (artikel 2, derde lid) de mogelijkheid om regels te stellen als gebruik wordt gemaakt van technologieën waarop de EETS-richtlijn van toepassing is.

BTW-richtlijn

De inning van tol op grond van dit wetsvoorstel is voorbehouden aan de Minister van Infrastructuur en Milieu, ter uitvoering van de uitvoering van een publiekrechtelijke taak. De betreffende infrastructuur wordt op grond van een wettelijke taak als overheid en niet onder dezelfde voorwaarden als een particuliere marktdeelnemer geëxploiteerd. Van eventuele concurrentievervalsing met particuliere marktdeelnemers is ook geen sprake. Dit leidt tot de conclusie dat de weggebruiker geen BTW is verschuldigd over de te innen tolheffingen. Een publiekrechtelijk lichaam is uiteraard wel BTW-plichtig voor diensten die de overheid onder bezwarende titel verricht onder dezelfde juridische voorwaarden als dat particuliere marktdeelnemers die diensten verrichten. Daarvan is in dit geval dus geen sprake.

Een en ander laat uiteraard onverlet dat omzetbelasting verschuldigd kan zijn in de verhouding tussen wegbeheerder en ondersteunende privaatrechtelijke rechtspersoon, zoals bij uitbesteding van de werkzaamheden.

5. PRIVACY

5.1 Algemeen

Tolheffing door middel van een free-flowtechniek maakt het noodzakelijk dat er bij het gebruik van een tolgeweg bepaalde gegevens van de kentekenhouders, waaronder persoonsgegevens, worden geregistreerd. Dit is een verwerking als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De weggebruiker kan er ook voor kiezen om de tolgeweg niet te gebruiken en gebruik te maken van het gratis alternatief om op die manier te voorkomen dat er persoonsgegevens worden verwerkt in het kader van tolheffing. De alternatieve routes vormen daarmee privacyvriendelijke alternatieven voor de weggebruiker.

Zoals in paragraaf 3.4 is aangegeven heeft de weggebruiker verschillende opties voor het betalen van het toltarief. De keuze voor één van deze opties heeft gevolgen voor de hoeveelheid persoonsgegevens die worden verwerkt. In artikel 10 van het wetsvoorstel wordt een minimumoptie geregeld voor informatie die van iedere kentekenhouders die van een tolgeweg gebruikmaakt wordt verwerkt. Deze informatie is in alle gevallen nodig om te bepalen of het toltarief is betaald. De weggebruiker kan op basis van deze minimuminformatie aan zijn tolverplichting voldoen door middel van een eenmalige betaling. Daarnaast kan de weggebruiker er ook voor kiezen om een gebruikersaccount aan te maken. In dat geval wordt de betaling geautomatiseerd, hetgeen het gebruikersgemak ten goede komt. Daar staat tegenover dat meer persoonsgegevens, zoals bijvoorbeeld een rekeningnummer, worden verwerkt. De afweging tussen gebruikersgemak en privacy kan de weggebruiker zelf maken. Indien het toltarief niet tijdig geheel betaald wordt, zijn extra persoonsgegevens van de kentekenhouders nodig om een betalingsherinnering (aanmaning) te verzenden en eventueel een bestuurlijke boete op te leggen als de kentekenhouders na het versturen van de betalingsherinnering wederom niet betaald.

Het bestaan van een tolvrij alternatief en het inrichten van een minimum-optie laat onverlet dat bepaalde persoonsgegevens van kentekenhouders van motorrijtuigen die gebruikmaken van de tolgewegen zullen worden verwerkt in het kader van tolheffing. Volledig anoniem gebruikmaken van een tolgeweg is uitsluitend mogelijk als de verplichting om tol te betalen vooraf en fysiek wordt afgedwongen, bijvoorbeeld door slagbomen. Zoals onderbouwd in paragraaf 3.2 heeft de regering gekozen voor een free-flow systeem zonder tolbarrière.

Het verwerken van persoonsgegevens vormt een inmenging in het recht op het privéleven van de kentekenhouders. In dit hoofdstuk zal eerst de toelaatbaarheid van deze inbreuk worden besproken, vervolgens de relatie met de Wbp en tot slot wordt aandacht besteed aan de positie van private partijen bij de verwerking van persoonsgegevens in het kader van tolheffing.

5.2 Bescherming van het recht op privéleven

Het recht op de bescherming van het privéleven is neergelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 10 van de Grondwet. Op basis van artikel 8, tweede lid, EVRM is inmenging in het recht op respect voor het privéleven slechts toegestaan als dit bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van onder meer het economisch welzijn van het land.

Dit wetsvoorstel biedt een wettelijke basis voor de inmenging in het privéleven van de gebruikers van de tolwegen. De Blankenburgverbinding en de ViA15 worden mede door de tolheffing bekostigd. Zoals in paragraaf 1.2 is aangegeven kunnen deze wegen, vanwege bekostigingsredenen, niet aangelegd worden zonder het heffen van tol. Daarnaast is, zoals in paragraaf 1.3 is aangegeven, de tolheffing alleen mogelijk door middel van het gebruik van een free-flowtechniek, die de registratie van bepaalde persoonsgegevens noodzakelijk maakt. Met de aanleg van de wegen wordt het economisch welzijn van Nederland gediend. Zoals in paragraaf 1.1 is aangegeven lossen de projecten belangrijke knelpunten in het hoofdwegennet op en zorgen ze voor een betere bereikbaarheid van de regio's Rotterdam en Arnhem-Nijmegen. De inmenging is bovendien beperkt omdat weggebruikers de keuze wordt gelaten om de alternatieve route, zonder tolheffing, te gebruiken. In dat geval worden helemaal geen gegevens in het kader van tolheffing verwerkt. Tot slot is, zoals in paragraaf 5.3 is aangegeven, de verwerking van persoonsgegevens van weggebruikers van de tolwegen tot het minimum beperkt. Het wetsvoorstel voldoet daarmee aan de vereisten van de inmenging in het recht op privéleven.

Op basis van artikel 10, eerste lid, Grondwet, heeft een ieder, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Ingevolge het tweede lid van dat artikel, worden bij wet regels gesteld ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. Deze regels zijn neergelegd in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Ter voldoening aan artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is ook de Richtlijn bescherming persoonsgegevens (95/46/EG)⁵⁶ van belang. Deze richtlijn stelt eisen waaraan nationale regelgeving moet voldoen. In de Wbp is ook de Richtlijn bescherming persoonsgegevens geïmplementeerd. De Wbp bevat het algemeen wettelijk kader voor de bescherming van de privacy. In de volgende paragraaf wordt toegelicht op welke wijze de bepalingen uit de Wbp in acht zijn genomen.

5.3 Wet bescherming persoonsgegevens

De wijze waarop de tolheffing plaatsvindt moet voldoen aan de wettelijke eisen die de Wbp daaraan stelt. De Wbp bepaalt in welke gevallen persoonsgegevens mogen worden verwerkt, hoe deze mogen worden verwerkt en hoe lang ze mogen worden bewaard. De Wbp regelt onder meer dat persoonsgegevens mogen worden verwerkt als de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak.⁵⁷ Ook mogen persoonsgegevens niet verder worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen of langer dan noodzakelijk worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkene te identificeren anders dan voor de doeleinden waarvoor ze zijn verzameld of verwerkt.⁵⁸

De (persoons)gegevens die in het kader van dit wetsvoorstel een rol spelen zijn het kenteken, het tijdstip en de locatie van passage van het wegvak waarop tol wordt geheven, en de kenmerken van het motorrijtuig die de hoogte van het toltarief bepalen. De registratie van deze gegevens wordt mogelijk uitbesteed aan (een) private partij(en). Deze gegevens

⁵⁶ Richtlijn 95/46/EG van het Europees parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG 1995, L 46).

⁵⁷ Artikel 8 Wbp.

⁵⁸ Artikelen 9 en 10 Wbp.

zullen worden opgeslagen in een gegevensbestand. Het uitgangspunt is dat gegevens verwijderd worden zodra bewaren niet meer nodig is voor de uitvoering van het wetsvoorstel en met een maximum van twee maanden indien het toltarief tijdig geheel is betaald. Dit betekent dat geregistreerde gegevens van motorrijtuigen die zijn vrijgesteld of een ontheffing hebben zullen worden verwijderd kort nadat van een vrijstelling of ontheffing gebleken is. De gegevens van passages waarvan de betaling eenmalig is verricht kunnen kort na de betaling worden verwijderd.

In bepaalde gevallen speelt in het kader van dit wetsvoorstel ook de naam, het adres en de woonplaats van de kentekenhouder van het motorrijtuig (NAW-gegevens) een rol. Deze NAW-gegevens zijn noodzakelijk om de kentekenhouder te identificeren en een betalingsherinnering te kunnen versturen als het toltarief niet tijdig geheel is betaald. De NAW-gegevens worden verwerkt door (een) overheidsorganisatie(s). Ook kan een bestuurlijke boete aan de kentekenhouder worden opgelegd als na het versturen van de betalingsherinnering wederom niet wordt betaald. Ook de uitvoering hiervan zal door overheidsorganisaties plaatsvinden, naar verwachting de ILT en het CJIB. Verwerking van NAW-gegevens kan ook aan de orde zijn als een kentekenhouder of weggebruiker kiest voor het aanmaken van een gebruikersaccount waarbij de betaling van de tolheffing automatisch plaatsvindt. De inning van het toltarief wordt mogelijk aan (een) private partij(en) uitbesteed.

Tolheffing door middel van een free-flowtechniek is niet mogelijk zonder een geautomatiseerde verwerking van gegevens. Een deel van deze gegevens zijn persoonsgegevens zoals bedoeld in de Wbp. Het uitgangspunt is dat er zo min mogelijk persoonsgegevens worden gebruikt. Dit uitgangspunt staat echter op gespannen voet met de ambitie om de tolheffing met zo min mogelijk administratieve lasten voor de weggebruiker uit te voeren. Er wordt daarom aan de weggebruiker een keuze aangeboden tussen een systeem waarbij meer persoonsgegevens worden gebruikt, maar waarbij veel administratieve lasten van de tolheffing uit handen worden genomen (betaling met een gebruikersaccount) en een systeem waarbij weinig persoonsgegevens worden gebruikt, maar meer handelingen van de weggebruiker noodzakelijk zijn (eenmalige betaling).

Het systeem waarbij het gebruikersgemak centraal staat vereist de verwerking van verschillende gegevens in een gebruikersaccount. Het gebruikersaccount wordt gebruikt door de – mogelijk private – inningsorganisatie om het toltarief in rekening te brengen bij de gebruiker. De gegevens worden door de gebruiker aangeleverd met de ondubbelzinnige toestemming om deze te gebruiken voor de afhandeling van tolheffing. De voorwaarden voor de verwerking van persoonsgegevens in deze gebruikersaccounts vloeien voort uit de Wbp en de afspraken die tussen de inningsorganisatie en de gebruiker worden gemaakt.

Naast dit uitgebreide, vrijwillige, spoor, is ook een beperkte verwerking van gegevens mogelijk. Indien niet is gekozen voor het aanmaken van een gebruikersaccount is dit spoor verplicht. Een gebruiker kan voorafgaand aan of binnen de betaaltermijn na de passage, door middel van opgave van het kenteken, direct het verschuldigde toltarief voldoen. Er wordt gekeken naar mogelijkheden die maximale anonimiteit bieden binnen het kader van het gebruik van een free-flowtechniek. De weggebruiker kan er natuurlijk ook altijd voor kiezen om de tolweg niet te gebruiken en gebruik te maken van het gratis alternatief.

Het wetsvoorstel biedt een grondslag voor de verwerking van gegevens zonder toestemming van de betrokkene, voor zover dit noodzakelijk is voor het beperkte spoor. Zo zal van ieder passerend motorrijtuig op de tolweg een kenteken moeten worden geregistreerd. Als het toltarief niet op tijd geheel is betaald, is er sprake van een overtreding. Voordat een boete wordt opgelegd zal, indien de woon- of verblijfplaats bekend is, eerst een betalingsherinnering in de vorm van een aanmaning worden verstuurd aan de kentekenhouder. Als een aanmaning ook niet leidt tot een betaling of als de woon- of verblijfplaats niet bekend is, kan een bestuurlijke boete aan de kentekenhouder worden opgelegd. Voor het versturen van een betalingsherinnering en het opleggen van een bestuurlijke boete zijn de NAW-gegevens van de houder van het motorrijtuig noodzakelijk. De mogelijkheid om zonder toestemming (persoons)gegevens te verwerken is in het wetsvoorstel geregeld.

De termijn waarop de bestuurlijke boete kan worden opgelegd is, conform artikel 5:45, tweede lid, van de Awb, drie jaar. In het geval dat er sprake is van een overtreding en er geen NAW-gegevens van de kentekenhouder bekend zijn om een betalingsherinnering te versturen of in het geval dat de invordering van de bestuurlijke boete niet slaagt, zal het kenteken voor deze periode in een bestand worden opgenomen. Op basis van dit bestand kunnen voertuigen van overtredders op de weg worden herkend en kan een bestuurlijke boete worden uitgereikt aan de bestuurder. Nadat de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete vervalt, wordt het kenteken uit het bestand verwijderd.

De regering vindt het niet wenselijk dat private partijen, zonder toestemming van de betrokkene, de beschikking krijgen over de NAW-gegevens van weggebruikers. Er wordt daarom een organisatorische scheiding aangebracht tussen de werkzaamheden die worden uitgevoerd tot en met het verstrijken van de betalingstermijn, die mogelijk privaat worden uitgevoerd, en de werkzaamheden nadat er sprake is van een overtreding. Alleen in de fase vanaf het moment dat er sprake is van een overtreding wordt het mogelijk om, in het kader van de tolheffing, zonder toestemming van de betrokkene, NAW-gegevens te koppelen aan de kentekens van motorrijtuigen die gebruik hebben gemaakt van een tolweg. Dit maakt het mogelijk om de betreffende kentekenhouders een betalingsherinnering (aanmaning) te versturen en indien deze ook niet wordt betaald een bestuurlijke boete.

De Minister van Infrastructuur en Milieu is de verantwoordelijke voor alle persoonsgegevens die in het kader van tolheffing worden verwerkt. De overige betrokken (publieke en private) organisaties zijn bewerkers. Met deze instanties zullen overeenkomsten gesloten worden om te garanderen dat er voldoende waarborgen worden geboden ten aanzien van de technische en organisatorische beveiligingsmaatregelen met betrekking tot de te verrichten verwerkingen.

Betrokkenen hebben op grond van hoofdstuk 6 van de Wbp het recht om hun gegevens in te zien en te corrigeren. Deze mogelijkheden zijn van belang voor de gebruiker van de tolweg. Het kan voorkomen dat een kentekenhouder ten onrechte tol betaalt of een bestuurlijke boete krijgt opgelegd, bijvoorbeeld in het geval dat een nummerplaat is gestolen. In dat geval is het mogelijk voor de betrokkene om de foto van een passage op te vragen. De betrokkene kan aan de hand van deze foto aantonen dat er geen tolheffing verschuldigd was en dat de onverschuldigd betaalde tolheffing moet worden terugbetaald. Indien de tolheffing niet is betaald en een betalingsherinnering is verstuurd of een bestuurlijke boete is opgelegd speelt de foto een cruciale rol. Een eventuele onjuiste toloplegging moet door de klantenservice snel en eenvoudig kunnen worden

gecorrigeerd en afgewikkeld. Ook bij het bepalen of een bestuurlijke boete terecht is opgelegd of dat een betrokkene terecht is opgenomen in het bestand waarmee overtreders op de weg kunnen worden herkend kan de foto van de passage benodigd zijn.

De Wbp bevat in de hoofdstukken 8 en 10 specifieke bepalingen over het beroep op de rechter, de aansprakelijkheid en de sancties. Deze bepalingen zijn onverkort van toepassing op de gegevens die op grond van het voorliggende wetsvoorstel worden verwerkt. Hierdoor is het niet noodzakelijk om hieromtrent aanvullende regels op te nemen.

Ten behoeve van dit wetsvoorstel is een Privacy Impact Assessment (PIA) opgesteld. De PIA is aangeboden aan de functionaris voor de gegevensbescherming van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, welke toezicht houdt op de verwerking van persoonsgegevens onder de verantwoordelijkheid van het ministerie.

5.4 Aanbesteding registratie- en inningsorganisatie

Omdat mogelijk private partijen worden betrokken bij de registratie van motorrijtuigen en de inning van de tolheffing, kan nog geen volledig beeld worden gegeven van de concrete wijze van bescherming van de privacy van de weggebruiker. Bij de uitwerking van de registratie- en inningsorganisatie zal echter met privacyaspecten rekening worden gehouden. De bescherming van persoonsgegevens zal een belangrijk element zijn in de eventuele aanbesteding(en). Het is van belang dat voorafgaand aan de aanbesteding(en) wordt aangegeven welke gegevensverwerkingen voor welk doel noodzakelijk zijn.⁵⁹

Met inachtneming van de wettelijke eisen uit de Wbp wordt bij de uiteindelijke keuze voor de toe te passen techniek en vormgeving van de registratie- en inningsorganisatie een afweging gemaakt tussen de mate van bescherming van de persoonsgegevens, de administratieve lasten voor burgers en bedrijven, de doeltreffendheid en doelmatigheid van de heffing, inning, sanctionering en controle, en de kosten van het systeem.

6. GEVOLGEN

6.1 Administratieve lasten voor weggebruikers

Administratieve lasten en inhoudelijke kosten van naleving vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. Onder administratieve lasten worden verstaan de lasten als gevolg van informatieverplichtingen krachtens wet- en regelgeving van de overheid voor bedrijven, burgers en beroepsbeoefenaren. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. De administratieve lasten van tijdelijke tolheffing voor burgers en bedrijven als gevolg van dit wetsvoorstel zijn onderzocht.⁶⁰ Het gaat hier om regeldruklasten en niet om het toltarief zelf. Voor de berekening van de regeldruklasten is gebruik gemaakt van het Standaardkostenmodel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁶¹ Het aantal passages⁶² dat jaarlijks wordt verwacht is gebaseerd op de bandbreedte

⁵⁹ Zie artikel 7 Wbp.

⁶⁰ Regeldrukeffecten Tolwet, eindrapport februari 2014, Sira Consulting, Nieuwegein.

⁶¹ «Meten is Weten II», Regiegroep Regeldruk, juni 2008 en «Standaardkostenmodel administratieve lastendruk burger», Ministerie van BZK, 2007.

⁶² Betreft het aantal passages in 2030 berekend met het verkeersmodel NRM in het lage economische groeiscenario (RC) en het hoge economische groeiscenario (GE).

uit de WLO-scenario's⁶³ van de planbureaus. Conform de algemeen gebruikte onderzoeksmethodiek is uitgaan van 100% naleving van de verplichtingen. Dit betekent dat de lasten die volgen vanaf het moment dat er sprake is van een overtreding niet zijn meegenomen. Ook maken de regeldruklasten voor weggebruikers van motorrijtuigen met een buitenlands kenteken volgens de gebruikte onderzoeksmethodiek geen onderdeel uit van de regeldruk.

Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel biedt het Ministerie van Infrastructuur en Milieu verschillende mogelijkheden om aan de betalingsverplichting te voldoen na het passeren van het toltraject. Voor het onderzoek is daartoe een onderscheid gemaakt tussen weggebruikers die betalen per passage en weggebruikers die een account zullen hebben. Het maken van automatische koppelingen van gegevens (zoals met het Kentekenregister) zal een positief effect hebben op het verminderen van de administratieve lasten. Dit is meegenomen als een van de opties in het onderzoek naar de berekening van de administratieve lasten. De uitvoerbaarheid hiervan wordt nog nader onderzocht. Overigens is het zo dat weggebruikers naast de tolwegen ook een gratis alternatief kunnen gebruiken. In dit geval is er geen sprake van administratieve lasten.

Uit het onderzoek blijkt dat het wetsvoorstel leidt tot een toename van de administratieve lasten. Er kan daarbij een onderscheid worden gemaakt tussen initiële lasten – lasten die bestaan uit het kennisnemen van de nieuwe wet en het aanmaken van een account – en structurele lasten, de jaarlijks terugkerende lasten voor burgers en bedrijven. In het laatste geval gaat het om handelingen om een betaling te doen, een account bij te houden en het aanmaken van nieuwe accounts. De totale eenmalige initiële lasten voor burgers en bedrijven worden geraamd op minimaal € 0,9 miljoen tot maximaal € 1,4 miljoen. De totale structurele lasten voor burgers en bedrijven zijn geraamd op minimaal € 1,0 tot maximaal € 2,0 miljoen per jaar.

6.2 Gevolgen voor bedrijven

Tolheffing de op Blankenburgverbinding en de ViA15 heeft gevolgen voor bedrijven. Deze effecten zijn tweeledig. Enerzijds worden zij geconfronteerd met financiële lasten (de tolheffing), anderzijds boeken zij reistijdwinst door de verbeterde bereikbaarheid. Bij de reistijdwinst gaat het dan zowel om baten door kortere reistijden als om baten door lagere reiskosten. Uit de uitgevoerde maatschappelijke kosten-batenanalyses⁶⁴ blijkt dat de gevolgen van de aanlegprojecten voor het bedrijfsleven positief zijn, ook als tol wordt geheven. Bij tolheffing geldt, zoals in paragraaf 2.3 aangegeven, voor vrachtvervoer een hoger tarief dan voor personenvervoer. Tegenover de baten staan financiële lasten voor het bedrijfsleven en in het bijzonder de vervoerssector in de vorm van tol. Een aantal maatschappelijke organisaties die de sector vertegenwoordigen (EVO, TLN en VNA) vragen naar betalingsopties met minimale lasten voor het bedrijfsleven. Naar aanleiding daarvan zullen de praktische en juridische mogelijkheden voor het maken van automatische koppelingen van gegevens (zoals met het Kentekenregister) worden onderzocht.

⁶³ Welvaart en Leefomgeving, een scenariostudie voor 2040. CPB, MNP en RPB, 2006.

⁶⁴ Betere bereikbaarheid door een robuust wegennetwerk in de regio Arnhem-Nijmegen; maatschappelijke kosten-batenanalyse, versie 4.0 definitief, Projectbureau ViA15, 15 juli 2011. Nieuwe Westelijke Oeververbinding Maatschappelijke Kosten Batenanalyse (MKBA), maart 2012 (Ministerie van Infrastructuur en Milieu).

De initiële lasten voor alleen bedrijven – dat wil zeggen de lasten van het kennisnemen van de nieuwe situatie en het aanmaken van een eventueel account – worden geschat op minimaal € 0,2 miljoen tot maximaal € 0,4 miljoen. De totale structurele lasten voor alleen bedrijven zijn geraamd op minimaal € 0,4 tot maximaal € 0,6 miljoen per jaar. Deze lasten vormen dus onderdeel van de in vorige paragraaf genoemde totale lasten voor burgers en bedrijven.

6.3 Gevolgen voor het milieu

De heffing van tol is van invloed op verkeersstromen op de tolwegen, omliggende wegen waaronder de wegen die als het «gratis alternatief» worden gezien. Op dit moment zijn deze nog niet exact bekend. In het kader van de besluitvorming van de Blankenburgverbinding en de ViA15 worden tracébesluiten en daarbij horende milieueffectrapportages op grond van respectievelijk de Tracéwet en de Wet Milieubeheer voorbereid. Daarbij wordt uitgegaan van de situatie met tolheffing.

6.4 Privacy Impact Assessment

Voor dit wetsvoorstel is een Privacy Impact Assessment (PIA) uitgevoerd. Voor de uitvoering van een PIA is een vragenlijst beschikbaar aan de hand waarvan het proces van gegevensverwerking van een initiatief of wetsvoorstel in kaart is gebracht. Zo is beoordeeld of de voorgestelde aanpak voldoet aan Europese eisen en nationale wettelijke eisen uit met name de Wet bescherming persoonsgegevens. In de PIA is bepaald wanneer in het wetsvoorstel verwerking van persoonsgegevens in de zin van de Wbp aan de orde is en dat voorgestelde verwerking werkelijk noodzakelijk en ter zake doende is. Ook is vastgesteld dat persoonsgegevens uitsluitend kunnen worden gebruikt voor het doel waarvoor ze verzameld zijn, en dat wanneer de wet dat vereist dat met instemming van de weggebruiker gebeurt. Uit de PIA blijkt dat het wetsvoorstel voldoet aan de wettelijke eisen. De uitvoering en handhaving zullen binnen deze wettelijke kaders verder worden vormgegeven. In hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting staat beschreven hoe met privacy in dit wetsvoorstel wordt omgegaan. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

7. ADVISERING EN CONSULTATIE

7.1 Inleiding

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn in de periode van 26 mei tot 8 augustus 2014 ter toetsing voorgelegd aan het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) en de Raad voor de rechtspraak⁶⁵. Deze toetsen hadden betrekking op de privacybescherming en de gevolgen voor de rechterlijke macht. Daarnaast is advies gevraagd aan decentrale overheden, maatschappelijke organisaties en burgers. In dit hoofdstuk worden de resultaten van de diverse consultaties en toetsen kort samengevat.

7.2 Privacy

Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) is gevraagd te adviseren of het wetsvoorstel voldoet aan de geldende wet- en regelgeving met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens. Het advies gaat vooral in op de wijze waarop invulling is gegeven

⁶⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

aan de informatieplicht uit de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp), de bewaartermijn van de gegevens die na de passage van de tolweg worden verwerkt en de wijze waarop gegevens actueel worden gehouden.

Met betrekking de informatieplicht vraagt het CBP zich af op welke wijze de regering zorg draagt dat de kentekenhouders voldoende geïnformeerd is over de verplichting tot het betalen van tol. Het CBP wijst hierbij specifiek op de situatie waarbij de feitelijke bestuurder van een motorrijtuig niet dezelfde persoon is als de kentekenhouders. Het CBP adviseert om de kentekenhouders vooraf aan het versturen van een boete te informeren over de verplichting om tol te betalen.

Dat heeft ertoe geleid dat in deze memorie van toelichting uitgebreider is toegelicht op welke wijze kentekenhouders en feitelijke bestuurders worden geïnformeerd over de verplichting om tol te betalen bij het gebruik van de Blankenburgverbinding en de ViA15. Zo zal vooraf aan het van start gaan van de tolheffing het brede publiek worden geïnformeerd over de tolheffing. Bij het gebruik van de tolweg wordt de feitelijke bestuurder geïnformeerd over de verplichting om tol te betalen. Net als bij het gebruik van parkeervoorzieningen waarvoor betaald moet worden, is het aan de kentekenhouders en de feitelijke bestuurder om afspraken te maken over wie zorg draagt voor het betalen van tol.

Daarnaast voorziet het huidige wetsvoorstel in een regeling op basis waarvan een kentekenhouders waarvan de woon- of verblijfplaats bekend is, een betalingsherinnering ontvangt als het toltarief niet binnen de betaaltermijn is betaald. Als een aanmaning ook niet leidt tot een betaling of als de woon- of verblijfplaats niet bekend is, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd.

Tot slot zijn in de memorie van toelichting de mogelijkheden waarop de betaling van tol, zowel vooraf als achteraf, kan plaatsvinden uitgebreider toegelicht. Vooraf betalen is altijd mogelijk, bijvoorbeeld via internet of een fysiek betaalpunt. De tolheffing zal medio 2020 van start gaan. De exacte wijze van inning zal de komende jaren nader worden uitgewerkt en aanbesteed. Hierbij zal specifieke aandacht zijn voor de informatieplicht die volgt uit de Wbp. Het moet voldoende duidelijk zijn voor de kentekenhouders wat de betaaltermijn voor het toltarief is nadat zijn motorrijtuig de tolweg gepasseerd heeft en dat na overschrijding van die termijn een bestuurlijke boete kan worden opgelegd aan de kentekenhouders. Dat moet ook voor de kentekenhouders duidelijk zijn in het geval dat de bestuurder een ander dan de kentekenhouders is.

Met betrekking tot de bewaartermijn van de persoonsgegevens die bij de passage van een tolweg worden opgeslagen in een gegevensbestand adviseert het CBP te spreken over een maximale bewaartermijn en gegevens te verwijderen zodra bewaren niet meer nodig is. De bewaartermijn is met name van belang in het geval tolgelden automatisch zijn afgeschreven. Daarom is in artikel 10, vijfde lid, onder a, opgenomen dat het een maximum termijn betreft. Daarnaast is de bewaartermijn teruggebracht tot twee in plaats van drie maanden. Het uitgangspunt is dat gegevens verwijderd worden zodra bewaren niet meer nodig is voor de uitvoering van het wetsvoorstel en met een maximum van twee maanden indien het toltarief tijdig geheel is betaald. Dit betekent dat geregistreerde gegevens van motorrijtuigen die zijn vrijgesteld of een ontheffing hebben, zullen worden verwijderd kort nadat van een vrijstelling of ontheffing gebleken is. De gegevens van passages waarvan de betaling eenmalig is verricht kunnen kort na de passage worden verwijderd.

Tot slot wijst het CBP erop dat het bestand waarin gegevens worden bewaard van motorrijtuigen die een tolweg hebben gebruikt, maar niet tijdig geheel hebben betaald, nauwkeurig moet zijn en actueel moet worden gehouden. Het CBP wijst op het risico dat motorrijtuigen staande worden gehouden die van eigenaar zijn gewisseld. De nieuwe eigenaar zou dan onterecht worden staande gehouden. In het wetsvoorstel (artikel 1) is expliciet aangegeven dat de kentekenhouder, zoals bedoeld in dit wetsvoorstel, degene betreft op wiens naam «ten tijde van passage van het wegvak waar tol wordt geheven» het voor het motorrijtuig opgegeven kenteken is gesteld. Bij de uitvoering van de handhaving en het toezicht op het netwerk zal steeds met actuele gegevens gewerkt moeten worden. Dit betekent dat vooraf aan bepaalde processtappen, zoals het staande houden van motorrijtuigen, een actualisatie van de gegevens plaatsvindt. Dit is in deze memorie van toelichting nader toegelicht.

7.3 Bedrijfseffectentoets

De effecten van dit wetsvoorstel voor het bedrijfsleven zijn onderzocht.⁶⁶ Voor een samenvattende beschrijving van de uitkomsten wordt verwezen naar paragraaf 6.2.

7.4 Milieueffectentoets

De tolbesluiten die op grond van dit wetsvoorstel kunnen worden genomen, zullen worden geïntegreerd met de tracébesluiten voor de Blankenburgverbinding en voor de ViA15. De tracébesluiten gelden tevens als tolbesluiten. Voor zover het tracébesluit geldt als tolbesluit, wordt dat uitdrukkelijk in het tracébesluit als zodanig aangeduid. Een dergelijk besluit bevat een beschrijving van het wegvak waarvoor het toltarief geldt en de contante waarde van de tologpave. De Minister van Infrastructuur en Milieu zal de keuzes die gemaakt worden voor het tracébesluit – inclusief tolbesluit – goed motiveren, met aandacht voor zaken als verkeersveiligheid en de gevolgen voor de omgeving en het milieu. Bij het eerste tolbesluit, dat geïntegreerd is in het tracébesluit, maken deze overwegingen onderdeel uit van de algemene beoordeling van de aanvaardbaarheid van het tracébesluit. Bij het tracébesluit wordt onder andere een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Op basis daarvan worden de gevolgen voor de omgeving en benodigde voorzieningen voor de tracébesluiten in beeld gebracht. De beoogde tolheffing is daarmee onderdeel geworden van de onderzoeken van deze projecten conform de reguliere MIRT-systematiek en Tracéwetprocedure. Er is in het kader van het wetsvoorstel geen aparte milieueffectentoets uitgevoerd.

7.5 Toets rechtelijke macht

De Raad voor de rechtspraak is verzocht advies uit te brengen over het wetsvoorstel. De Raad heeft op 16 juli 2014⁶⁷ een advies uitgebracht. Het advies gaat vooral in op de rechtsbescherming tegen de heffing van het toltarief en de betaaltermijn. Daarnaast adviseert de Raad om een aantal zaken nader te motiveren of toe te lichten.

Wat betreft de rechtsbescherming tegen de tolheffing heeft de Raad bedenkingen bij de keuze dat de rechtsbescherming ten aanzien van de heffing van het toltarief wordt gekoppeld aan de boeteoplegging. De Raad adviseert om ook tegen de feitelijke heffing van het toltarief bij de kentekenhouder rechtsbescherming open te stellen. Dit zou volgens de

⁶⁶ Reguldrukeffecten Tolwet, eindrapport februari 2014, Sira Consulting, Nieuwegein.

⁶⁷ Briefadvies, 16 juli 2014.

Raad bijvoorbeeld mogelijk zijn door de kentekenhouder een factuur te sturen, die tevens geldt als een beschikking, waartegen de belanghebbende vervolgens in bezwaar en beroep kan.

Het huidige wetsvoorstel voorziet in een regeling op basis waarvan een kentekenhouder waarvan de woon- of verblijfplaats bekend is, een betalingsherinnering ontvangt als het toltarief niet binnen de betaaltermijn is betaald. Als een aanmaning ook niet leidt tot een betaling of als de woon- of verblijfplaats niet bekend is, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. Tegen de aanmaning staat geen formele rechtsbescherming open. Als de kentekenhouder vragen heeft naar aanleiding van de aanmaning kan deze terecht bij de klantenservice. Een onjuiste registratie kan door de klantenservice snel en eenvoudig worden gecorrigeerd en afgewikkeld. Ook is in het wetsvoorstel (artikel 9) een regeling opgenomen die er in voorziet dat iemand die ten onrechte een aanmaning toegestuurd krijgt – bijvoorbeeld omdat diegene geen eigenaar van de auto meer is – de tolheffing kan laten kwijtschelden voordat hem een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Deze informele en laagdrempelige eerste stap voorkomt dat kentekenhouders een boete krijgen opgelegd en bezwaar moeten aantekenen. Hiermee worden de administratieve lasten, lasten voor de uitvoeringsorganisatie en de rechtelijke macht verder beperkt. In paragraaf 3.4.4. is toegelicht waarom de regering niet kiest voor het versturen van een factuur.

Wat betreft de termijn waarbinnen het toltarief voldaan moet zijn, adviseert de Raad om de termijn in het wetsvoorstel op te nemen. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7 is toegelicht dat overeenkomstig artikel 4:88, tweede lid, Awb bij wettelijk voorschrift een termijn wordt gesteld.

Tot slot adviseert de Raad om een aantal zaken nader te motiveren of toe te lichten. Dit betreft de keuze om aan te sluiten bij titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht, de rechtsbescherming tegen het tolbesluit, de wijze waarop een burger aannemelijk kan maken belanghebbende te zijn bij het tolbesluit en de procedure bij een ten onrechte geheven toltarief. Deze opmerkingen hebben ertoe geleid dat deze memorie van toelichting op deze punten is aangepast.

7.6 Decentrale overheden, maatschappelijke organisaties en publiek

Voor het ontwerp-wetsvoorstel is in de periode van 26 mei tot en met 23 juni 2014 een openbare internetconsultatie gehouden. De consultatie heeft 90 reacties opgeleverd,⁶⁸ afkomstig van maatschappelijke organisaties (ANWB, EVO, TLN en VNA), decentrale overheden en burgers. In de consultatie zijn thema's als tariefdifferentiatie, de wijze van registratie, het betalen van de tolheffing, het tolbesluit, en de wijziging of intrekking van de tolheffing aan de orde geweest. Deze worden hieronder kort toegelicht. Naar aanleiding van de maatschappelijke consultatie zijn er wijzigingen in het wetsvoorstel en de toelichting gemaakt. Daarnaast zijn er wijzigingen in de toelichting aangebracht om te verduidelijken wat de regering beoogt met het wetsvoorstel.

Een meerderheid van de respondenten heeft positief gereageerd op de voorgestelde tariefdifferentiatie op basis van de toegestane maximum massa van het motorrijtuig. Er zijn suggesties gedaan om diverse gewichtsklassen te hanteren, maar vanwege de eenvoud van het systeem blijft het voornemen om differentiatie te beperken tot twee gewichtsklassen

⁶⁸ Verslag internetconsultatie wetsvoorstel tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15.

(met een grenswaarde van 3.500 kg). Er is naar aanleiding van de consultatie toegevoegd dat er ook kan worden gedifferentieerd op basis van euro-emissieklasse en de wijze waarop het toltarief wordt betaald. Deze laatste toevoeging geeft gehoor aan de suggestie om kortingsregelingen aan te bieden bij bijvoorbeeld het gebruik van efficiënte betaalwijzen. De mogelijke differentiatie van het tarief naar betaalwijze zal later worden uitgewerkt. Er worden in de consultatie nog verdere opmerkingen gemaakt over de wijze van betalen. De respondenten verschillen van mening, maar vinden het belangrijk dat dit op een gebruikersvriendelijke en veelal automatische wijze moet plaatsvinden. Deze suggesties zullen worden meegenomen bij de verdere uitwerking van de uitvoeringsorganisatie. Uit de consultatie blijkt tevens dat er onduidelijkheid is over de reikwijdte van vrijstellingen en ontheffingen voor het betalen van tol. Deze onduidelijkheid is weggenomen door de beoogde vrijgestelde categorieën motorrijtuigen op te nemen in het wetsvoorstel in plaats van dit per ministeriële regeling te bepalen.

De respondenten vinden het van belang dat alle weggebruikers, ook buitenlanders, de tolheffing moeten betalen indien zij gebruikmaken van de betreffende wegen. De regering deelt deze mening en zal er op inzetten dat het handhaven van de betalingsplicht ook voor buitenlandse weggebruikers op een geloofwaardige manier wordt ingericht. Naar aanleiding van de consultatie is op dit aspect de toelichting verduidelijkt.

In de consultatie zijn opmerkingen gemaakt over het tolbesluit en de wijze waarop dit gewijzigd of ingetrokken kan worden. Respondenten vinden het belangrijk dat de tolheffing wordt beëindigd zodra de tologgave is gerealiseerd, maar vinden het ook belangrijk dat het wijzigen of beëindigen van de tolheffing niet leidt tot negatieve gevolgen voor het milieu. Naar aanleiding hiervan is in het wetsvoorstel opgenomen dat de tolheffing wordt beëindigd zodra de tologgave wordt gerealiseerd en dat bij een wijziging of intrekking van het tolbesluit een beschrijving van de te treffen voorzieningen moet worden gegeven. In de toelichting wordt verder verduidelijkt dat dit tijdig moet worden gedaan, zodat de eventuele maatregelen kunnen worden getroffen voordat de tolheffing wordt beëindigd.

In de consultatie zijn opmerkingen gemaakt over het gebruik van opbrengsten van tolheffing voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van de wegen. Naar aanleiding hiervan is in het wetsvoorstel verduidelijkt dat de tologgave alleen betrekking heeft op het tekort op de bekostiging van de aanleg van de Blankenburgverbinding en de ViA15 dat door tolheffing moet worden opgebracht. De toekomstige kosten voor beheer en onderhoud kunnen niet leiden tot het verhogen van de tologgave. Hiermee wordt zeker gesteld dat het langer heffen van tol niet tot de mogelijkheden behoort.

8. INWERKINGTREDING EN OVERGANGSRECHT

8.1 Inwerkingtreding

Inwerkingtreding geschiedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Hiervoor is gekozen omdat voor de inwerkingtreding ook de benodigde uitvoeringsregels gereed moeten zijn. Die zullen op hetzelfde tijdstip in werking treden. Voor een zorgvuldige inwerkingtreding kan het aangegeven zijn om onderdelen op een later tijdstip in werking te laten treden. Artikel 23 van het wetsvoorstel biedt die mogelijkheid.

8.2 Overgangsrecht

In het wetsvoorstel is geen overgangsrecht opgenomen. Het wetsvoorstel geeft een nieuwe grondslag voor tolheffing. De Wet bereikbaarheid en mobiliteit die de mogelijkheid geeft voor het heffen van bepaalde mobiliteitstarieven, zal worden ingetrokken. Die wet is nog nooit toegepast en de verwachting is dat dat ook niet zal gebeuren in de periode tot aan inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel. Om die reden wordt overgangsrecht niet nodig geacht.

ARTIKELSGEWIJS

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1 (begripsbepalingen)

kentekenhouder

De kentekenhouder van een in Nederland geregistreerd motorrijtuig is degene op wiens naam het kenteken van het motorrijtuig is gesteld in het Nederlandse kentekenregister. Voor een in het buitenland geregistreerd motorrijtuig is de kentekenhouder degene op wiens naam het kenteken is gesteld in het register van het desbetreffende land. Bij het met een motorrijtuig rijden over een wegvak waar tol wordt geheven, wordt slechts het kenteken van dat motorrijtuig vastgelegd en niet de persoonsgegevens van degene die het motorrijtuig feitelijk ter beschikking heeft. Voor de betalingsverplichting zullen daarnaast in verband met de Wet bescherming persoonsgegevens de nodige voorzieningen worden getroffen met betrekking tot inzage van de geregistreeerde en het niet langer dan noodzakelijk vastleggen van de geregistreeerde gegevens.

motorrijtuig

Een motorrijtuig is een voertuig dat op eigen kracht wordt voortbewogen. Aanhangers vallen daarom niet onder deze definitie. Indien de tolweg wordt gepasseerd met een combinatie van een trekkend voertuig en een aanhanger, rust de verplichting om tol te betalen uitsluitend op de kentekenhouder van het trekkend voertuig.

Artikel 2 (Europese richtlijn)

In deze voorgestelde bepaling wordt verwezen naar een door de Minister van Infrastructuur en Milieu aan te wijzen EG-richtlijn die in acht genomen moet worden. Vooralsnog wordt voor de tolheffing uitgegaan van ANPR en is het aanwijzen van een richtlijn op grond van dit artikel niet nodig. Mogelijk kunnen aanvullend andere registratiesystemen voor tol worden ingezet waarop de EETS-richtlijn (richtlijn 2004/52/EG) van toepassing is. Als dat het geval is, moet die richtlijn op grond van dit artikel worden aangewezen.

In het derde lid is een grondslag opgenomen om regels te kunnen stellen voor het geval als gekozen wordt het innen van tol via een elektronisch tolheffingssysteem waarop de EETS-richtlijn (richtlijn 2004/52/EG) van toepassing is.

HOOFDSTUK 2 TOL

§ 2.1 Tolbesluit

Artikel 3 (tolbesluit)

Op grond van het eerste lid van dit artikel kan de Minister van Infrastructuur en Milieu een besluit nemen om tol te heffen voor de gedeeltelijke financiering van de Blankenburgverbinding dan wel de ViA15. De Minister heeft ook de bevoegdheid om het besluit te wijzigen of in te trekken.

Richtlijn 1999/62/EG (hierna: de richtlijn) maakt onderscheid tussen gebruiksrechten en tolgelden. Op grond van artikel 7, tweede lid, van de richtlijn is het niet toegestaan om aan een motorrijtuig, zwaarder dan 12 ton, zowel tolgeld als een gebruiksrecht op te leggen, behalve voor het gebruik van bruggen, tunnels en bergpassen. In verband met de aan te leggen tunnel voor de Blankenburgverbinding en de aan te leggen brug voor de ViA15 kan daarom ten behoeve van de bekostiging en financiering van de aanleg van deze projecten tol worden geheven van motorrijtuigen die zwaarder zijn dan 12 ton.

Het tweede lid bepaalt de inhoudsvereisten van het tolbesluit. In het tolbesluit wordt aangegeven voor welk wegvak de tolheffing geldt. Daarnaast wordt de te behalen tolopgave voor het project in het tolbesluit opgenomen. Als het een intrekings- of wijzigingsbesluit van het tolbesluit betreft, zal ook inzichtelijk gemaakt moeten worden welke voorzieningen getroffen moeten worden om de negatieve gevolgen door bijvoorbeeld een verkeersstoename ongedaan te maken, te beperken of te compenseren.

Op grond van het derde lid wordt het tolbesluit in ieder geval ingetrokken uiterlijk op het moment dat de netto-opbrengsten gelijk zijn aan de tolopgave. Hiermee wordt verzekerd dat niet meer tol (na aftrek van de kosten van exploitatie, handhaving en toezicht) wordt opgehaald dan nodig is voor de aanleg van de weg. Overeenkomstig het tweede lid zal dus ook bij het intrekingsbesluit moeten worden aangegeven welke voorzieningen getroffen moeten worden om de negatieve gevolgen van beëindiging ongedaan te maken, te beperken of te compenseren. Met de uitvoering van deze voorzieningen zal tijdig moeten worden begonnen.

Rechtsbescherming tegen het tolbesluit

Het tolbesluit wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat betekent dat een ontwerp-tolbesluit gedurende zes weken ter inzage gelegd wordt en dat gedurende die termijn daarop kan worden ingesproken. Vervolgens kan tegen het vastgestelde tolbesluit door een belanghebbende beroep worden ingesteld als die eerder een zienswijze heeft ingediend. Er hoeft in dat geval niet meer eerst bezwaar te worden gemaakt. Artikel 19, onderdeel B, van het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht waardoor tegen het tolbesluit in eerste en enige instantie beroep open staan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Ook het tracébesluit, inclusief het deel dat betrekking heeft op tolheffing, (artikel 4) wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Overeenkomstig het beroep tegen een afzonderlijk tolbesluit, staat ook tegen het tracébesluit voor een belanghebbende beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Artikel 4 (tracébesluit geldt als tolbesluit)

In de Tracéwet is voor een aantal vergunningen bepaald dat die onderdeel uitmaken van het tracébesluit en om die reden niet nog eens extra verleend hoeven te worden. De voor deze vergunningen benodigde afwegingen zijn dan al volledig gemaakt in het kader van het tracébesluit zelf. Het betreft onder andere de samenloop van een tracébesluit met een verkeersbesluit, een natuurtoets en een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit. Vanwege het tracébesluit is dan geen zelfstandig verkeersbesluit, geen vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en geen omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht meer vereist.

Ook de afweging die bij het tolbesluit gemaakt moet worden, zal al plaatsvinden in het kader van het tracébesluit. Er is daarom voor gekozen – overeenkomstig de hierboven genoemde besluiten – het tracébesluit te laten gelden als tolbesluit. Een extra apart te nemen tolbesluit ten tijde van het nemen van het tracébesluit is dan niet meer nodig. Vanwege de herkenbaarheid moet in het tracébesluit uitdrukkelijk worden aangegeven welk deel van het tracébesluit betrekking heeft op tolheffing en daarmee geldt als tolbesluit. Door de integratie van het tolbesluit in het tracébesluit wordt het tolbesluit op dezelfde manier voorbereid en zijn dezelfde regels met betrekking tot zienswijze en beroep van toepassing. Zie voor de rechtsbescherming ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3. Ook is de Crisis- en herstelwet van toepassing, voor zover deze van toepassing is op het tracébesluit.

Voor zowel de Blankenburgverbinding als de ViA15 wordt een tracébesluit vastgesteld. Ten behoeve van dit besluit worden prognoses gehanteerd van de verwachte verkeersintensiteiten op de nieuwe wegen. De verwachte verkeersintensiteiten hebben invloed op de effecten op de omgeving. De verwachting is dat voor de nieuwe wegen de komende decennia tol zal worden geheven die invloed heeft op de verkeersstromen. In de begroting wordt uitgegaan van 25 jaar. Bij de bepaling van de effecten van deze nieuwe wegen zal tol dus een belangrijke rol spelen. Daarnaast kunnen op dit moment geen reële inschattingen worden gedaan over gevolgen van de beëindiging van tolheffing over enkele decennia. De beëindiging van tolheffing geschiedt bij besluit waarbij op dat moment moet worden gezien wat de gevolgen zijn als niet langer tol wordt geheven (artikel 3, derde lid). Om deze redenen is er voor gekozen om bij de tracébesluiten rekening te houden met de effecten van tolheffing op de verkeersstromen.

Als het tracébesluit onherroepelijk is, kan op grond van het derde lid, het deel dat geldt als tolbesluit worden gewijzigd of ingetrokken door een apart tolbesluit. Het deel van het tracébesluit waarin de tolheffing geregeld wordt en dat dus feitelijk hetzelfde is als een tolbesluit, kan worden gewijzigd door middel van een separaat tolbesluit. Dat tolbesluit wordt dan genomen op grond van artikel 3 van het onderhavige wetsvoorstel. De regels van de Tracéwet en de specifieke op het tracébesluit van toepassing zijnde regels van de Crisis- en herstelwet zijn niet op het separate tolbesluit van toepassing.

Artikel 5 (toltarief)

Op grond van het eerste lid wordt het toltarief voor de betreffende wegvakken en de datum vanaf wanneer tol wordt geheven vastgesteld in een ministeriële regeling.

Het toltarief kan op grond van het tweede lid worden gedifferentieerd naar toegestane maximum massa, euro-emissieklasse en wijze van betaling

van het toltarief. Door te kunnen differentiëren naar toegestane maximum massa kan voor personenauto's een ander toltarief worden bepaald dan voor bijvoorbeeld vrachtauto's. De euro-emissieklasse is een indicator voor de milieukwaliteit van de motor van het motorrijtuig. Voorts kan gedifferentieerd worden naar de wijze van betaling, zoals bijvoorbeeld het betalen via een gebruikersaccount. Of, en in welke mate, gebruik wordt gemaakt van deze grondslagen voor differentiatie van het toltarief wordt bepaald in de regeling.

Op grond van het derde lid kan het toltarief en de begrote opbrengst jaarlijks van rechtswege worden geïndexeerd.

Artikel 7 sexies, eerste lid, van richtlijn 1999/62/EG geeft aan dat het maximumtarief van de tolheffing wordt berekend met gebruikmaking van een methode die gebaseerd is op de kernbeginselen die in bijlage III van die richtlijn zijn opgenomen. Deze methode wordt op grond van het vierde lid uitgewerkt bij ministeriële regeling. Daarin kunnen ook regels worden gesteld over de differentiatie en de indexering.

Artikel 6 (vrijstelling en ontheffing toltarief)

Het eerste lid noemt een aantal categorieën motorrijtuigen die vrijstelling krijgen van de verplichting om een toltarief te moeten betalen. Hierbij is aangesloten bij de vrijstellingen op grond van artikel 8 van de Tunnelwet Westerschelde die worden verleend voor het betalen van het toltarief.

Op grond van het tweede lid geldt ook een vrijstelling in het geval dat er een calamiteit heeft plaatsgevonden of werkzaamheden in het kader van beheer en onderhoud moeten worden uitgevoerd. Ook als bijvoorbeeld onderhoud moet worden gepleegd op een andere weg, waardoor het verkeer over de tolgeweg geleid moet worden, kan een vrijstelling gelden. Bij ministeriële regeling wordt nader omschreven wanneer er sprake is van een calamiteit of onderhoud als bedoeld in dit artikel. Het tweede lid maakt het voor de wegbeheerder onder andere mogelijk om snel te kunnen handelen als zich een calamiteit voordoet.

Het derde lid bevat de mogelijkheid om in individuele gevallen ontheffing van betaling van het toltarief te verlenen voor gevallen waarin niet is voorzien. De ontheffing kan alleen worden verleend als dat wenselijk is in het belang van de verkeersdoorstroming, de openbare orde en veiligheid of in het algemeen belang. Bij het belang van de verkeersdoorstroming kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een calamiteit op een andere weg, waardoor het verkeer moet worden omgeleid over de tolgeweg. Bij algemeen belang kan onder andere gedacht worden aan een ontheffing voor motorrijtuigen in het kader van een topeverleg met staatshoofden van verschillende landen.

De ontheffing kan op grond van het vierde lid onder beperkingen worden verleend en er kunnen voorschriften aan worden verbonden.

§ 2.2 Inning tolheffing

Artikel 7 (betalen toltarief)

Dit artikel regelt wanneer de verschuldigdheid van tol ontstaat. Vanaf het moment dat op een wegvak wordt gereden waar tol wordt geheven, ontstaat een bestuursrechtelijke geldschuld als bedoeld in titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Deze regeling voor bestuurlijke geldschulden is dan ook van toepassing voor zover het onderhavige wetsvoorstel daar niet van afwijkt.

De verplichting om het toltarief te betalen wordt niet bij beschikking vastgesteld, maar geldt op grond van artikel 7, eerste lid, in samenhang met artikel 4:88, eerste lid, Awb, van rechtswege. Indien een ander dan de kentekenhouder met een motorrijtuig over het betreffende wegvak rijdt en

het motorrijtuig feitelijk ter beschikking heeft, is op grond van het eerste lid de kentekenhouder het toltarief verschuldigd. Het toltarief is verschuldigd op het moment dat iemand op het wegvak rijdt waar tol wordt geheven. Er hoeft op dat moment echter nog niet betaald te zijn. Op grond van artikel 7, tweede lid, onder a, van dit wetsvoorstel wordt overeenkomstig artikel 4:88, tweede lid, Awb bij ministeriële regeling bepaald wat de termijn is waarbinnen na het rijden over het betreffende wegvak betaald moet worden. Dit hangt mede af van de verdere voorbereiding van de inning van de tol. Ook worden bij ministeriële regeling regels gesteld over de kenbaarheid van wegvak waar tol wordt geheven, zodat duidelijk is waar een toltarief verschuldigd is. Verder worden er regels gesteld over de wijze van betaling van het toltarief. Hierbij wordt onder andere gedacht aan het kunnen opbouwen van een saldo waarvan telkens automatisch geld wordt afgeschreven. Daarmee wordt afgeweken van artikel 4:89, eerste lid, Awb. Deze afwijking is noodzakelijk vanwege de zeer grote hoeveelheid (kleine) transacties waar de tolheffing uit bestaat. Het derde lid bepaalt dat artikel 4:94 Awb niet van toepassing is op de tolheffing. Dit artikel heeft betrekking op uitstel van betaling. Hiermee wordt voorkomen dat voor de tolheffing verzocht kan worden om uitstel van betaling waarop door middel van een beschikking moet worden gereageerd.

Artikel 8 (aanmaning bij verzuim betalen toltarief)

Als het toltarief niet binnen de op grond van artikel 7, tweede lid, onder a, gestelde termijn is betaald, zou de Minister van IenM op grond van artikel 4:112, eerste lid, Awb de kentekenhouder een aanmaning moeten sturen. Dit is echter alleen mogelijk voor zover van diegene de woon- of verblijfplaats bekend is. Het eerste lid van artikel 8 voorziet er in dat de aanmaning alleen aan die kentekenhouders gezonden hoeft te worden. De termijn voor het betalen van de aanmaning wordt op grond van het tweede lid bij ministeriële regeling vastgelegd. Dit hangt ook samen met het kunnen opleggen van de bestuurlijke boete. Kentekenhouders waarvan de woon- of verblijfplaats bekend is, krijgen eerst een aanmaning voordat een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Anderen kunnen meteen een bestuurlijke boete opgelegd krijgen. Als na de aanmaning nog niet op tijd betaald wordt, zal niet direct tot invordering worden overgegaan, maar voorziet de onderhavige wet in een stelsel waarbij eerst een bestuurlijke boete wordt opgelegd en die kan uiteindelijk worden ingevorderd. Artikel 8, derde lid, zorgt ervoor dat dit kenbaar wordt gemaakt aan degene die aangemaand wordt. De aanmaningsvergoeding die in rekening worden gebracht bedraagt € 7, zie artikel 4:113 Awb.

Artikel 9 (geen toltarief verschuldigd)

Op grond van artikel 9 worden het toltarief en de eventuele aanmaningsvergoeding kwijtgescholden als degene op wiens naam het kenteken in het kentekenregister is opgenomen aannemelijk maakt dat zijn auto bijvoorbeeld is gestolen en tegen zijn wil is gebruikt. Als hij kan aantonen dat hij op het moment van passeren van de tolgeweg geen houder van het motorrijtuig meer was, is hij ook geen tol en aanmaningsvergoeding verschuldigd en worden die kwijtgescholden. Deze regeling voorziet er in dat iemand die ten onrechte een aanmaning toegestuurd krijgt – bijvoorbeeld omdat diegene geen eigenaar van de auto meer is – de tolheffing kan laten kwijtschelden voordat hem een bestuurlijke boete wordt opgelegd.

Artikel 10 (vastleggen persoonsgegevens en andere gegevens)

Dit artikel regelt de verplichting voor de Minister van Infrastructuur en Milieu om kentekens van motorrijtuigen die gebruik maken van de tolweg, zonder voorafgaande goedkeuring, vast te leggen. Deze gegevens worden door de Minister gebruikt om tol te innen en, indien inning niet mogelijk is, om een bestuurlijke boete op te leggen voor het niet tijdig geheel betalen van het toltarief. Voor de werking van het systeem en de noodzaak van gegevensverwerking wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Dit artikel regelt alleen het verwerken van gegevens die niet met toestemming van de betrokkene zijn verkregen. Voor het gebruik van aanvullende gegevens waarvoor de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven, is het niet nodig om in dit wetsvoorstel een regeling op te nemen. Dat gebruik is toegestaan op grond van artikel 8, onder a, van de Wet bescherming persoonsgegevens. Het kan bijvoorbeeld voor bepaalde gebruikers wenselijk zijn om een rekeningnummer te verstrekken, zodat de tolheffing automatisch kan worden afgeschreven. Deze aanvullende gegevens worden dan gebruikt voor een zo efficiënt mogelijke afhandeling van de tolheffing.

In het derde lid zijn de gegevens genoemd die van iedere gebruiker van de tolweg worden vastgelegd. Deze gegevens zijn noodzakelijk voor het free-flow innen van tol. De kenmerken van het motorrijtuig die de hoogte van de toltarief bepalen zijn op grond van artikel 5, tweede lid, de toegestane maximum massa, de euro-emissieklasse en de wijze waarop de betaling van het toltarief plaatsvindt.

Het vierde lid regelt dat in het geval dat het toltarief niet of niet tijdig geheel is betaald, het geregistreerde kenteken kan worden verrijkt met NAW-gegevens. Op basis van deze gegevens kan een aanmaning en een bestuurlijke boete worden verstuurd en uiteindelijk worden ingevorderd bij de kentekenhouder van het motorrijtuig.

De kentekenhouder wordt geïdentificeerd door raadpleging van het kentekenregister. Artikel 43 van de Wegenverkeerswet 1994 geeft hiervoor de grondslag. Zie hiervoor ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 20 van dit wetsvoorstel.

Het vijfde lid bepaalt de bewaartermijn van de gegevens uit het derde en vierde lid. Indien het toltarief geheel is betaald worden de gegevens verwijderd nadat een periode van uiterlijk twee maanden is verstreken waarin de gebruiker zijn (betaal)gegevens kan controleren. Die termijn kan dus ook korter dan twee maanden zijn. Onder andere als er niet via een automatische afschrijving is betaald maar iemand zelf actief het toltarief heeft betaald, worden de gegevens direct verwijderd.

De bewaartermijn van uiterlijk twee maanden is met name van belang in het geval tolgelden automatisch zijn afgeschreven. Als er een fout is gemaakt, wordt een gebruiker daar immers pas na de betaling mee geconfronteerd. Een termijn om dan alsnog de gegevens in te kunnen zien en een eventuele fout aan te tonen, is daarom noodzakelijk. Indien het toltarief niet tijdig geheel is betaald, is het noodzakelijk om de gegevens langer te bewaren. Nadat een bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden en ook daadwerkelijk betaald is, is het ook niet langer noodzakelijk om de gegevens te bewaren (onderdeel b). Het bewaren van de gegevens is ook niet meer noodzakelijk na het verstrijken van de verjaringstermijn voor de bestuurlijke boete (onderdeel c).

Op grond van het zesde lid worden de gegevens onmiddellijk verwijderd nadat is gebleken dat voor een motorrijtuig een vrijstelling van de tolheffing geldt of dat ontheffing is verleend van de tolheffing. Ook worden de gegevens onmiddellijk verwijderd als degene op wiens naam het kenteken staat op grond van artikel 9, eerste lid, geen toltarief hoeft te bepalen, bijvoorbeeld als hij zijn auto verkocht heeft en het kenteken is nog niet op naam van de nieuwe eigenaar gesteld. Het is in dat geval niet nodig de gegevens te bewaren.

§ 2.4 Infrastructuurfonds

Artikel 11 (opbrengsten naar Infrastructuurfonds)

De gereserveerde budgetten in het Infrastructuurfonds zijn niet toereikend om de projecten Blankenburgverbinding en ViA15 volledig publiek te financieren. Voor de aanleg van deze projecten is er een tekort van respectievelijk € 315 mln en € 287 mln (prijspeil 2014). Er is besloten om de bekostiging rond te krijgen met behulp van tolheffing bij de betreffende projecten. Voor een nadere toelichting over de benodigde gelden wordt verwezen naar paragraaf 2.4 van het algemeen deel van de toelichting.

Het eerste lid bepaalt dat alle opbrengsten van de tolheffing ten goede komen aan het Infrastructuurfonds. In het wetsvoorstel is vastgelegd dat de tolheffing tijdelijk is totdat de tologgave is gerealiseerd (artikel 3, derde lid). Aan het heffen van tol zijn ook kosten verbonden voor de exploitatie, handhaving en toezicht van de tolheffing. Het tweede lid bepaalt dat de netto-opbrengsten uitsluitend gebruikt worden voor het realiseren van de tologgave van de Blankenburgverbinding en de ViA15. Met de toevoeging «netto» wordt aangegeven dat de gemaakte kosten eerst in mindering worden gebracht op de totale opbrengsten. De totale opbrengsten van de tolheffing zijn dus hoger dan de tologgave. Van belang is dat de kosten om de tol te kunnen heffen in verhouding staan tot de opbrengsten. Daarom is het uitgangspunt dat de kosten van de tolinning niet meer dan twintig procent van de totale tolopbrengsten mogen bedragen.

Het eerste lid bepaalt ook dat de opbrengsten uit de handhaving (bestuurlijke boete) naar het Infrastructuurfonds gaan. Deze opbrengsten worden gebruikt voor de bekostiging van het handhaven van de betalingsplicht van de tolheffing. Eventuele baten, na aftrek van de handhavingskosten, worden opgeteld bij de netto-opbrengsten van de tolheffing en dragen hiermee bij aan het realiseren van de tologgave.

Alle financiële stromen van tol lopen via het Infrastructuurfonds. Ook de exploitatie van de tolheffing en de kosten van handhaving en toezicht voor de tolheffing worden uit het Infrastructuurfonds betaald. Deze kosten vallen onder bediening als bedoeld in artikel 1, onder g van de Wet Infrastructuurfonds. Om te voorkomen dat hierover onduidelijkheid zou kunnen ontstaan, is in artikel 11, derde lid, expliciet wordt bepaald dat onder bediening ook deze kosten moeten worden begrepen.

HOOFDSTUK 3 HANDHAVING

Artikel 12 (bestuurlijke boete)

Als het toltarief niet op tijd wordt betaald, is er sprake van een overtreding. De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft dan de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen aan de kentekenhouder van het motorrijtuig.

De boetehoogte bestaat uit een bedrag van € 35,-, het niet betaalde toltarief en de eventueel in rekening gebrachte aanmaningsvergoeding. Dit hangt samen met artikel 13, waarin wordt bepaald dat de verplichting tot het betalen van het toltarief vervalt als een bestuurlijke boete is opgelegd. Met artikel 13 wordt voorkomen dat er een ingewikkeld systeem van rechtsbescherming ontstaat. Voor een nadere toelichting daarop wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 13. Op grond van artikel 8, eerste lid, wordt een aanmaning bij te late betaling van het toltarief slechts gezonden aan de kentekenhouders waarvan de woon- of verblijfplaats bekend is. De kentekenhouder kan dan binnen de op grond van artikel 8, tweede lid, te stellen termijn alsnog het toltarief betalen, vermeerderd met een aanmaningsvergoeding. Als een kentekenhouder is aangemaand, kan hij op grond van artikel 12, tweede lid, pas een bestuurlijke boete opgelegd krijgen nadat hij binnen twee weken na de aanmaning nog niet heeft betaald. Als van een kentekenhouder geen woon- of verblijfplaats bekend is, krijgt hij geen aanmaning en kan direct een bestuurlijke boete worden opgelegd als hij het toltarief niet binnen de op grond van artikel 7, tweede lid, onder a, gestelde termijn heeft betaald. Op grond van het derde lid moet de bestuurlijke boete binnen twee weken worden betaald nadat die onherroepelijk is geworden. Dat betekent dat het betalen van de boete pas hoeft als er geen mogelijkheden meer zijn om tegen de boete op te komen. De termijnen voor het indienen van bezwaar en beroep uit de Awb zijn van toepassing. De kentekenhouder heeft zes weken voor het indienen van bezwaar. Indien geen bezwaar wordt ingediend, moet de bestuurlijke boete na de termijn van zes weken binnen twee weken betaald worden (in totaal dus acht weken). Indien wel bezwaar is ingesteld wordt de betaaltermijn opgeschort tot de definitieve beslissing van het bestuursorgaan of, als ook beroep of hoger beroep is ingesteld, de definitieve uitspraak van de rechter.

Als er na de termijn van twee weken na het onherroepelijk worden van de boete niet of niet geheel is betaald, wordt de oorspronkelijke boete van rechtswege met vijftig procent verhoogd. Deze verhoging wordt bekendgemaakt door de verzending van een aanmaning. Het verhoogde bedrag moet binnen vier weken worden betaald na verzending van die aanmaning.

Als binnen die vier weken het gehele bedrag van de oorspronkelijk boete + vijftig procent verhoging niet geheel is betaald, wordt het inmiddels verhoogde bedrag (de oorspronkelijke boete + vijftig procent verhoging) nog eens van rechtswege met honderd procent verhoogd. De totale hoogte van de boete, na twee verhogingen, komt daarmee op het oorspronkelijke bedrag + 200 procent. Het derde tot en met het vijfde lid zijn in grote lijnen ontleend aan de artikelen 23 tot en met 25 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (hierna: Wet Mulder). Er is gekozen voor een termijn van vier weken na elke verhoging om te verzekeren dat ook buitenlandse weggebruikers voldoende tijd hebben om de boete te ontvangen en een betaling te doen.

Na de tweede aanmaning kan op grond van het zesde lid in samenhang met artikel 4:117 Awb en artikel 5:10, tweede lid, Awb worden overgegaan tot dwanginvordering (negende lid).

Het zevende lid bepaalt dat artikel 4:94 Awb niet van toepassing is op de bestuurlijke boete. Het zevende lid komt overeen met artikel 7, derde lid, en heeft betrekking op uitstel van betaling. Hiermee wordt voorkomen dat voor de bestuurlijke boete verzocht kan worden om uitstel van betaling waarop door middel van een beschikking moet worden gereageerd.

Op grond van artikel 5:41 Awb kan er overigens geen bestuurlijke boete worden opgelegd als de overtreding niet aan de kentekenhouder te verwijten is. Dit is bijvoorbeeld het geval als iemand aannemelijk kan maken dat een ander zijn motorrijtuig tegen zijn wil heeft gebruikt en hij

dit gebruik redelijkerwijs niet heeft kunnen voorkomen. Ook als de (voormalige) kentekenhouder een vrijwaringsbewijs of een verklaring als bedoeld in de artikelen 31 tot en met 33 van het Kentekenreglement (verval van tenaamstelling) kan overleggen, kan aan hem geen bestuurlijke boete worden opgelegd. Zie hiervoor ook artikel 9.

Het achtste lid voorziet er in dat er geen aanmaningsvergoeding in rekening kan worden gebracht. De kosten voor de aanmaning zitten al verrekend in de op de boete op te leggen verhogingen.

In het negende lid is artikel 5:10, tweede lid, Awb op grond waarvan een dwangbevel kan worden opgelegd, niet van toepassing verklaard op de eerste aanmaning. Dat wil zeggen dat er na de eerste aanmaning nog geen dwangbevel kan worden uitgevaardigd. Na de eerste aanmaning volgt op grond van het vierde lid eerst nog een tweede aanmaning en een daarmee gepaard gaande tweede verhoging van de boete.

Artikel 13 (verval verplichting betalen toltarief bij bestuurlijke boete)

De verplichting tot het betalen van het toltarief en de aanmaningsvergoeding vervalt op het moment dat er een bestuurlijke boete is opgelegd op grond van artikel 12, eerste lid. Daarmee wordt voorkomen dat er een ingewikkeld stelsel van rechtsbescherming ontstaat waarin apart tegen de tolheffing en de bestuurlijke boete kan worden opgekomen. Het feit op grond waarvan de bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is dat het toltarief niet binnen de daarvoor gestelde termijn betaald is. Als een aanmaning is verstuurd aan een kentekenhouder waarvan de woon- of verblijfplaats bekend is, kan de bestuurlijke boete pas worden opgelegd als ook na de aanmaning niet op tijd wordt betaald. Het maakt niet uit dat vervolgens de verplichting tot betalen van het toltarief en de eventuele aanmaningsvergoeding vervalt op het moment dat de bestuurlijke boete wordt opgelegd. De betalingsverplichting wordt in feite overgenomen door de bestuurlijke boete. Het feit dat het toltarief niet binnen de daarvoor gestelde termijn betaald is, blijft bestaan en op grond daarvan kan een bestuurlijke boete worden opgelegd.

Als een kentekenhouder het toltarief al dan niet samen met de aanmaningskosten betaalt terwijl de bestuurlijke boete inmiddels is opgelegd, wordt de reeds gedane betaling terugbetaald. De bestuurlijke boete moet nog steeds betaald worden omdat hij die kreeg voor het «niet tijdig betalen van het toltarief».

Zonder dit artikel zou ook apart rechtsbescherming met betrekking tot de tolheffing openstaan naast de rechtsbescherming die tegen de bestuurlijke boete openstaat. De rechtsbescherming met betrekking tot tol zou dan – zonder nadere regeling – als volgt zijn geregeld. De tol wordt van rechtswege (zonder beschikking) geheven. Daarna volgt een aanmaning voor het betalen van het toltarief. Vervolgens zou kunnen worden overgegaan naar de fase van dwanginvordering. Pas op het moment dat wordt overgegaan naar de dwanginvorderingsfase kan tegen het dwangbevel en de tenuitvoerlegging daarvan worden opgekomen en wel bij de civiele rechter, artikel 4:123, tweede lid, Awb in samenhang met 438 en 438a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Deze vorm van rechtsbescherming kan voor tolheffing onduidelijk zijn voor degene die het toltarief moet betalen. Dat is een ongewenste situatie.

Voor de bestuurlijke boete geldt een ander traject voor de rechtsbescherming. Die wordt bij beschikking opgelegd en daar staat bezwaar en beroep tegen open bij de bestuursrechter. Als de beschikking onherroepelijk is, volgen er bij niet tijdig betalen twee verhogingen van de bestuurlijke boete en uiteindelijk kan worden overgegaan naar de fase van dwanginvordering.

De verschillende rechtsgangen die van toepassing zijn op tol van rechtswege en op een bestuurlijke boete bij beschikking maken het systeem van rechtsbescherming complex. Doordat is gekozen voor een systeem waarbij de verplichting tot het betalen van het toltarief en de aanmaningsvergoeding vervalt op het moment dat er een bestuurlijke boete wordt opgelegd, is er slechts één besluit waartegen rechtsmiddelen openstaan. Dat besluit (bestuurlijke boete) wordt genomen nadat blijkt dat het toltarief en de aanmaningsvergoeding niet op tijd geheel is betaald. Op dat moment is er dan ook direct een mogelijkheid om in bezwaar en beroep te gaan.

De bestuurlijke boete komt op grond van artikel 5:10, eerste lid, Awb toe aan het bestuursorgaan dat die bestuurlijke boete heeft opgelegd en dat is in dit geval de Minister van Infrastructuur en Milieu. Omdat de verplichting tot het betalen van het toltarief en de aanmaningsvergoeding vervalt als er een bestuurlijke boete wordt opgelegd, is de hoogte van het toltarief en de aanmaningsvergoeding verwerkt in het boetebedrag.

Artikel 14 (verzuim bestuurlijke boete)

Dit artikel bepaalt wanneer de kentekenhouder in verzuim is voor de bestuurlijke boete. Dat is nodig omdat anders geen aanmaning als bedoeld in artikel 12, vierde en vijfde lid, verzonden kan worden (art. 4:112 Awb). Artikel 12, vierde en vijfde lid, voorziet in een aanmaning en een verhoging van de bestuurlijke boete op het moment dat die niet tijdig betaald is. Nadat deze verhogingen zijn opgelegd en niet zijn betaald, kan een dwangbevel worden uitgevaardigd om tot invordering over te gaan zie artikel 12, zesde lid.

Dit artikel vormt een bijzondere regeling voor verzuim die afwijkt van de algemene regeling in de Awb. Artikel 4:103 Awb bepaalt dat de verzuimregeling van de Awb – waarin ook is geregeld wanneer iemand in verzuim is (art. 4:97 Awb) – dan niet van toepassing is.

Om toch een aanmaning te kunnen versturen bepaalt artikel 14 wanneer de kentekenhouder in verzuim is, zodat de betreffende aanmaningen verzonden kan worden.

Deze bijzondere regeling geldt alleen voor de bestuurlijke boete.

Artikel 15 (bestuurlijke boete bij staandehouding)

Op grond van het eerste lid worden door de Minister van Infrastructuur en Milieu de toezichthouders aangewezen die op grond van het tweede lid bevoegd zijn tot staande houding van het motorrijtuig. Een besluit tot de aanwijzing van de toezichthouders zal worden medegedeeld in de Staatscourant (tweede lid).

Het vierde tot en met het tiende lid zijn bedoeld als «stok achter de deur» voor bijvoorbeeld een bestuurder van een motorrijtuig met een buitenlands kenteken, waarvoor het niet mogelijk is om de bestuurlijke boete via de post te versturen wegens het ontbreken van NAW-gegevens. Op grond van het zesde lid kunnen motorrijtuigen van de hoofdweg naar een veilige locatie, zoals een parkeerplaats, worden gedirigeerd en het verdere gebruik worden belet. De bevoegdheid bestaat slechts indien aan de kentekenhouder voor dat motorrijtuig een boete, als bedoeld in artikel 12, eerste lid, wordt opgelegd. Dit betekent ook dat zodra een openstaande boete is voldaan het gebruik van het motorrijtuig niet langer kan worden belet.

Voor een reeds opgelegde boete geldt dat de woon- of verblijfplaats van de kentekenhouder wel bekend is. Als wegens het niet betalen van de bestuurlijke boete inmiddels een dwangbevel is uitgevaardigd, kan in Nederland bijvoorbeeld beslag op het motorrijtuig worden gelegd. Zie hiervoor de artikelsgewijze toelichting bij artikel 12.

Indien een motorrijtuig op grond van het vierde lid tot staan is gebracht, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. De boete wordt opgelegd aan de kentekenhouder maar kan bekend worden gemaakt door uitreiking aan de bestuurder. Deze constructie is noodzakelijk omdat de bestuurder niet in alle gevallen tevens de kentekenhouder zal zijn. In afwijking van artikel 12, derde lid, moet de boete onmiddellijk worden voldaan. Dit betekent dat op grond van artikel 15, zesde lid, het gebruik van het motorrijtuig kan worden belet tot de opgelegde boete is voldaan. In veel gevallen zal dit betekenen dat de bestuurder de boete die aan de kentekenhouder is opgelegd, zal moeten voldoen. Het zesde lid voorziet er in dat bij de beschikking tot het opleggen van de boete wordt gewezen op de bevoegdheid tot het overbrengen door de toezichthouder van het voertuig naar een door hem aangewezen plek en dat hij kan verhinderen dat het voertuig wordt weggereden. Daarnaast wordt in de beschikking gewezen op de mogelijkheid voor de toezichthouder om het motorrijtuig om niet in eigendom te doen overgaan, te verkopen of te vernietigen zoals omschreven in het negende lid.

De boete moet op grond van het vierde lid direct betaald worden nadat deze bekend is gemaakt. Dit betekent dat de kentekenhouder in veel gevallen pas gebruik kan maken van de mogelijkheid om bezwaar en beroep in te dienen nadat de boete is voldaan. Het achtste lid bepaalt dat een dergelijk bezwaar of beroep zich ook richt tegen de inbewaringstelling of het aanbrengen van bijvoorbeeld een wielklem. Als het bezwaar of beroep gegrond wordt verklaard, zal de boete wordt terugbetaald en, voor zover van toepassing, het motorrijtuig wordt teruggegeven. Gelet op de beperkte mogelijkheden om openstaande tolgelden te innen bij weggebruikers zonder bekende woon- of verblijfplaats is dit gerechtvaardigd. Als de bestuurlijke boete nog niet is betaald binnen twee weken na het onherroepelijk worden daarvan, is artikel 12, vierde tot en met negende lid, van toepassing (vijfde lid). Hiervoor wordt verwezen naar de artikels-gewijze toelichting bij artikel 12. Hiermee wordt voorkomen dat de kentekenhouder direct na het opleggen van de boete met een verhoging wordt geconfronteerd.

Op grond van het negende lid kan twaalf weken nadat het rijden met het motorrijtuig is belet kan het motorrijtuig in eigendom om niet worden overgedragen, verkocht of vernietigd. De kentekenhouder wordt in dat geval geacht zijn recht daarop te hebben opgegeven.

Het motorrijtuig kan ook in eigendom om niet worden overgedragen, verkocht of vernietigd als de kosten onevenredig hoog zijn in verhouding tot de waarde van het voertuig.

Op grond van het tiende lid kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld, die van belang zijn voor de uitvoering van artikel 15.

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete zal worden gemandateerd aan de in het eerste lid bedoelde personen. Het voorgestelde artikel is ontleend aan het voorgestelde artikel 42 van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit in verband met invoering van een versnellingsstarief en verbetering van de uitvoerbaarheid (Kamerstukken 30 615). Vergelijkbare regelingen zijn ook opgenomen in artikel 9, achtste lid, van de Invorderingswet 1990 en artikel 31 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.

HOOFDSTUK 4 BEZWAAR EN BEROEP

Artikel 16 (beroepsgronden)

Op grond van dit artikel kan een bezwaar- of beroepschrift tegen de bestuurlijke boete zich ook richten tegen de verplichting tot het betalen van het toltarief. De bestuurlijke boete wordt opgelegd als iemand te laat is met betalen van het toltarief, maar er moet ook opgekomen kunnen worden tegen het opleggen van het toltarief zelf. De situatie kan zich voordoen dat een motorrijtuig de tolgeweg niet heeft gepasseerd en dat de kentekenhouder toch een aanmaning heeft gehad en een boete opgelegd heeft gekregen. In dat geval moet ook tegen de verplichting tot het betalen van het toltarief kunnen worden opgekomen.

HOOFDSTUK 5 OVERIGE EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 17 (verslag)

Op grond van artikel 11, eerste lid, van richtlijn 1999/62/EG dient elke vier jaar een verslag aan de Europese Commissie te worden gezonden over de tolheffing. Om dubbele lasten te voorkomen wordt bij deze termijn aangesloten om de Staten-Generaal te informeren over de doeltreffendheid van de onderhavige wet in de praktijk.

Artikel 18 (intrekken Wbm)

De Wet bereikbaarheid en mobiliteit (Wbm) wordt ingetrokken. Daarmee vervalt mogelijkheid voor de gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk voor het heffen van de mobiliteitstarieven op grond van die wet. Eerder is ook nooit gebruik gemaakt van de Wbm om een mobiliteitstarief te heffen.

Artikel 19 (wijziging Algemene wet bestuursrecht)

Bijlage 1 van de Algemene wet bestuursrecht heeft betrekking op rechtstreeks beroep, waarbij niet eerst bezwaar gemaakt hoeft te worden. Bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht heeft betrekking op de bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak, waaronder beroep in eerste en enige instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze bijlagen dienen voor de tolheffing te worden aangepast.

Artikel 19 van dit wetsvoorstel bepaalt dat tegen het tolbesluit beroep open staat in eerste en enige instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Een tolbesluit wordt in beginsel voorbereid met de reguliere procedure. In dat geval moet er eerst bezwaar worden gemaakt tegen het tolbesluit voordat beroep kan worden ingesteld. Als Onze Minister van Infrastructuur en Milieu echter de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) van toepassing heeft verklaard en er dus gelegenheid is om gedurende 6 weken op het ontwerp-tolbesluit in te spreken, kan na de vaststelling van het tolbesluit rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Er hoeft in dat geval niet eerst bezwaar te worden gemaakt.

Als het tracébesluit voor de Blankenburgverbinding of de ViA15 wordt vastgesteld, maakt het tolbesluit daar onderdeel van uit. Beroep tegen het tracébesluit is al geregeld in bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht. Het tracébesluit wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Beroep tegen het tracébesluit staat alleen open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voor belanghebbenden die zienswijzen hebben ingediend.

Het deel van het tracébesluit dat betrekking heeft op tolheffing kan worden gewijzigd door middel van een afzonderlijk tolbesluit (artikel 4, derde lid). Het is daarvoor niet nodig het hele tracébesluit te wijzigen.

De beroepsmogelijkheden ten aanzien van de gedoogplichten op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht zoals die gelden voor de Wet bereikbaarheid en mobiliteit kunnen komen te vervallen. Inmiddels zijn de technieken dusdanig dat de apparatuur voor tolheffing niet buiten het ruimtebeslag van de weg en het daarbij behorende beheersgebied hoeft te worden geplaatst. Specifieke gedoogbeschikkingen voor het kunnen heffen van tol zijn voor de uitvoering van dit wetsvoorstel dan ook niet nodig.

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat voor de bestuurlijke boete op grond van de artikelen 12 en 15 geldt dat daartegen op grond van artikel 7:1 Awb eerst bezwaar gemaakt kan worden. Vervolgens kan er beroep en hoger beroep tegen worden ingesteld.

Artikel 20 (wijziging Wegenverkeerswet 1994)

Door deze wijziging van artikel 42 Wegenverkeerswet 1994 wordt benadrukt dat het kentekenregister er mede toe strekt gegevens te bevatten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de tolheffing. De publieke handhavingsorganisatie kan de benodigde gegevens uit het kentekenregister opvragen op grond van artikel 43, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994. Voor het doel van de verwerking van de gegevens, uit het basisregister voertuigen, wordt verwezen naar artikel 10 van dit wetsvoorstel.

Artikel 21 (wijziging Wegenwet)

In artikel 14, eerste en tweede lid, van de Wegenwet ligt besloten dat een tolverbod op de wegvakken waar tol geheven gaat worden, zou kunnen worden ingesteld. Artikel 14, vijfde lid, Wegenwet voorziet er in dat er geen tolverbod kan worden ingesteld.

Artikel 22 (wijziging Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994)

In artikel 80 van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 wordt voorzien in de bevoegdheid van provincies, gemeenten en waterschappen om een toltarief op grond van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit in te stellen. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet niet meer in deze bevoegdheid. Met artikel 22 wordt artikel 80 van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 daarop aangepast.

Artikel 23 (inwerkingtreding)

Inwerkingtreding geschiedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Hiervoor is gekozen omdat voor de inwerkingtreding ook de benodigde uitvoeringsregels gereed moeten zijn. Die zullen op hetzelfde tijdstip in werking treden. Voor een zorgvuldige inwerkingtreding kan het aangegeven zijn om onderdelen op een later tijdstip in werking te laten treden. Artikel 23 biedt die mogelijkheid.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

TRANSPONERINGSTABEL RICHTLIJN 1999/62/EG

Transponeringstabel Richtlijn 1999/62/EG van het Europees parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware voertuigen (PbEG 1999, L42), zoals laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2013/22/EU van de Raad van 13 mei 2013:

	Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren in:	Bijzonderheden
1.	Artikel 1 (toepassingsbereik richtlijn)	Artikel 2, eerste lid, Wttbv	Bij ministeriële regeling.
2.	Artikel 2 (definities)	Behoeft geen implementatie	Dit artikel bevat definities. De bepaling behoeft naar zijn aard geen implementatie.
3.	Artikelen 3 tot en met 6 (motorrijtuigenbelasting)	Behoeft geen implementatie	Deze artikelen hebben betrekking op motorrijtuigenbelasting en niet op tol. De artikelen zijn reeds geïmplementeerd in bestaand recht.
4.	Artikel 7, eerste lid (heffen van tol op trans-Europees wegennet)	Artikelen 2 en 3, eerste lid, Wttbv	
5.	Artikel 7, tweede lid (geen tolgelden en gebruiksrechten voor hetzelfde traject, tenzij voor bruggen, tunnels en bergpassen)	Artikel 3, eerste en tweede lid, onder a, Wttbv	
6.	Artikel 7, derde lid (geen discriminatie)	Artikel 5, eerste lid, Wttbv	Bij ministeriële regeling.
7.	Artikel 7, vierde lid (mogelijkheid voor vrijstelling toltarief)	Artikel 6 Wttbv	Bij ministeriële regeling.
8.	Artikel 7, vijfde lid (tolgelden alleen voor voertuigen van maximaal 12 ton)	Behoeft geen implementatie	Dit is een facultatieve bepaling waar geen gebruik van wordt gemaakt.
9.	Artikel 7 bis (gebruiksrechten evenredig met gebruik infrastructuurvoorziening)	Behoeft geen implementatie	Dit artikel heeft betrekking op gebruiksrechten en niet op tol. Is al in andere regelgeving geïmplementeerd.
10.	Artikel 7 ter, eerste lid (infrastructuurheffing is gebaseerd op beginsel van terugverdienen infrastructuurkosten)	Artikel 3, derde lid, Wttbv	
11.	Artikel 7 ter, tweede lid (kosten zijn gerelateerd aan wegvak waar infrastructuurheffing wordt toegepast)	Artikel 3, tweede lid, onder b, Wttbv	
12.	Artikel 7 quater (externe kostenheffing relateren aan milieu)	Behoeft geen implementatie	Dit artikel betref externe kostenheffing en daar wordt geen gebruik van gemaakt.
13.	Artikel 7 quinques (waarden bij nieuwe Euro-emissienormen)	Behoeft geen implementatie	Dit is een opdracht aan Europese instellingen.
14.	Artikel 7 sexies, eerste lid (berekening toltarief)	Artikel 5, vierde lid, Wttbv	Bij ministeriële regeling.
15.	Artikel 7 sexies, tweede lid (hoogte concessietoltarief)	Behoeft geen implementatie	Dit artikellid heeft betrekking op concessietolgeldden en daar wordt niet in voorzien.

	Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren in:	Bijzonderheden
16.	Artikel 7 sexies, derde lid (tolheffing voor 10 juni 2008)	Behoeft geen implementatie	Dit artikellid heeft betrekking op tolheffing voor 10 juni 2008 en dat is hier niet aan de orde.
17.	Artikel 7 septies (infrastructuurheffing in bergachtige gebieden)	Behoeft geen implementatie	Dit is een facultatief artikel waar geen gebruik van wordt gemaakt.
18.	Artikel 7 octies, eerste lid (variatie tarief Euro-emissieklasse)	Artikel 5, tweede lid, onder b, jo 5, vierde lid, Wttbv	Bij ministeriële regeling.
19.	Artikel 7 octies, tweede lid (tarief Euro-emissieklasse)	Artikel 5, tweede lid, onder b, jo 5, vierde lid, Wttbv	
20.	Artikel 7 octies, derde lid (variatie infrastructuurheffing)	Behoeft geen implementatie	Dit is een facultatief artikel waar geen gebruik van wordt gemaakt.
21.	Artikel 7 octies, vierde lid (geen extra opbrengsten als gevolg van variatie eerste en derde lid)	Artikel 5, tweede lid, onder b, jo 5, vierde lid, Wttbv	
22.	Artikel 7 nonies (notificatie tolregeling)	Behoeft geen implementatie	Dit artikel betreft een notificatie-verplichting.
23.	Artikel 7 decies, eerste lid (geen korting of heffing van het externekostenelement van tolheffing)	Behoeft geen implementatie	Dit artikellid betreft externe kostenheffing waar geen gebruik van wordt gemaakt.
23.	Artikel 7 decies, tweede lid (korting of verlaging infrastructuurheffing)	Artikel 5, tweede lid, onder c, jo 5, vierde lid, Wttbv	
24.	Artikel 7 decies, derde lid (toegestane andere variaties van toltarieven bij specifieke projecten van groot Europees belang als bedoeld in bijlage III van Besluit nr. 661/2010/EU)	Behoeft geen implementatie	Dit is een facultatieve bepaling waar geen gebruik van wordt gemaakt. Bovendien is Besluit nr. 661/2010/EU ingetrokken.
25.	Artikel 7 undecies, eerste lid (bij tolheffing zo weinig mogelijk belemmeringen voor verkeersdoorstroming)	Behoeft geen implementatie	Feitelijke handeling.
26.	Artikel 7 undecies, tweede lid (geen ongerechtvaardigde benadeling van niet-reguliere gebruikers van het wegennet)	Artikel 2, eerste en derde lid, Wttbv	Bij ministeriële regeling.
27.	Artikel 7 undecies, derde lid (ontvangstbewijs voor betaalde tol)	Artikel 5, vierde lid, Wttbv	Bij ministeriële regeling.
28.	Artikel 7 undecies, vierde lid (mogelijkheid voor tolheffing via on board unit (OBU))	Artikel 2, eerste en derde lid, Wttbv	Bij ministeriële regeling.
29.	Artikel 7 duodecies (compensatie voor tolheffing)	Behoeft geen implementatie	Een facultatieve bepaling waar geen gebruik van wordt gemaakt.
30.	Artikel 8 (lidstaten kunnen samenwerken bij heffen van gebruiksrechten)	Behoeft geen implementatie	Dit is een facultatieve bepaling waar geen gebruik van wordt gemaakt.
31.	Artikel 8 bis (toezicht op transparante en niet-discriminerende tolheffing)	Artikel 15, eerste lid, Wttbv	
32.	Artikel 8 ter (lidstaten kunnen gezamenlijk tol heffen)	Behoeft geen implementatie	Een facultatieve bepaling waar geen gebruik van wordt gemaakt.

	Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren in:	Bijzonderheden
33.	Artikel 9, eerste lid en eerste lid bis (geen beperkingen ten aanzien van andere heffingen of belastingen)	Behoeft geen implementatie	Er worden met dit wetsvoorstel geen beperkingen gesteld aan andere heffingen of belastingen.
34.	Artikel 9, tweede lid (gebruik inkomsten)	Artikel 11, eerste en tweede lid, Wttbv	
35.	Artikel 9 bis (controle- en sanctieregeling voor inbreuken op nationale bepalingen)	Artikelen 12 tot en met 15, Wttbv	
36.	Artikel 9 ter tot en met 9 octies (gedelegeerde handelingen EC en bevorderen van uitwisseling kennis tussen lidstaten)	Behoeft geen implementatie	
37.	Artikel 10 (de te hanteren wisselkoers voor de Euro)	Behoeft geen implementatie	Dit artikel bepaalt de te hanteren wisselkoers voor de Euro. De richtlijn geeft de bedragen in Euro. In ons wetsvoorstel spelen andere valuta geen rol.
38.	Artikel 10 bis (herziening bedragen in de richtlijn)	Behoeft geen implementatie	Dit artikel heeft betrekking op het wijzigen van Bijlagen II en III van de richtlijn.
39.	Artikel 11 (verslag lidstaat aan EC en doetreffendheid richtlijn)	Behoeft geen implementatie	Feitelijke handeling en gericht aan Europese instellingen.
40.	Artikel 12, eerste lid (omzettings- en notificatieverplichting)	Artikel 2, eerste lid, Wttbv	
41.	Artikel 12, tweede lid (notificatie)	Behoeft geen implementatie	
41.	Artikel 13 (inwerkingtredingsbepaling voor de richtlijn)	Behoeft geen implementatie	
42.	Artikel 14 (richtlijn is gericht tot de lidstaten)	Behoeft geen implementatie	
43.	Bijlage 0 (emissiegrenswaarden)	Artikel 5, eerste en tweede lid, onder b, Wttbv	Bij ministeriële regeling.
44.	Bijlage I (maximumtarieven voor belastingen op voertuigen)	Behoeft geen implementatie	Deze bijlage heeft betrekking op belasting en niet op tolheffing.
45.	Bijlage II (maximumbedragen gebruiksrechten)	Behoeft geen implementatie	Deze bijlage heeft geen betrekking op gebruiksrechten en daar wordt in dit wetsvoorstel geen gebruik van gemaakt.
46.	Bijlage III (kernbeginsel voor toedeling kosten en berekening van tolgelden)	Artikel 5, vierde lid, en artikel 5, derde lid, Wttbv	
47.	Bijlage III bis (minimum eisen voor de toepassing van een externe kostenheffing)	Behoeft geen implementatie	Deze bijlage heeft betrekking op externe kostenheffing en daar wordt in dit wetsvoorstel geen gebruik van gemaakt.

	Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren in:	Bijzonderheden
48.	Bijlage III ter (maximale gewogen gemid- delde externe kostenheffing)	Behoeft geen implementatie	Deze bijlage heeft betrekking op externe kostenheffing en daar wordt in dit wetsvoorstel geen gebruik van gemaakt.
49.	Bijlage IV (indicatieve bepaling van de voertuigklasse)	Behoeft geen implementatie	Dit is in samenhang met artikel 2, onder f, een facultatieve bepaling waar geen gebruik van wordt gemaakt.