de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De Minister van Infrastructuur en Milieu
Mw. drs. M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

T (088) 36 10000
F (088) 36 10022
www.rechtspraak.nl

datum 16 juli 2014

telefoonnummer 06-52807082
ons kenmerk UIT 8286 STRA / RMD
uw kenmerk IENM/BSK-2014/109852
cc De Minister van Veiligheid en Justitie
bijlage -
onderwerp Advies concept wetsvoorstel Tolheffing

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

Bij brief van 22 mei 2014, met bovengenoemd kenmerk, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "Raad") advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel Tolheffing (het "Wetsvoorstel"). Het Wetsvoorstel maakt tolheffing op de Blankenburgverbinding en ViA15 juridisch mogelijk. Er is besloten om aanvullende financiering te zoeken in de vorm van tolheffing, omdat de financiële ruimte op de Rijksbegroting beperkt is terwijl de realisatie van genoemde projecten van groot economisch belang is.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

Advies

Algemeen
Het wetsvoorstel kent aan de minister van Infrastructuur en Milieu de bevoegdheid toe om een tolbesluit[2] te nemen. Het toltarief maakt onderdeel uit van het tolbesluit en is daarom niet los appellabel.
Het toltarief dient te worden betaald door de kentekenhouder van het motorrijtuig dat van het traject gebruik maakt (verder te noemen: kentekenhouder), is van rechtswege verschuldigd en dient te worden

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

[2] Zowel een besluit tot instelling van de tol al het besluit tot wijziging of beëindiging van de tol.

gezien als een bestuursrechtelijke geldschuld in de zin van artikel 4:88 Awb[3]. Reden om het toltarief niet bij beschikking aan de kentekenhouder te doen toekomen, zijn de grote administratieve lasten die hiermee gemoeid zijn[4]. Betaalt de kentekenhouder het toltarief niet, dan wordt aan hem een bestuurlijke boete opgelegd. Bij ministeriele regeling zal worden bepaald binnen welke termijn het toltarief door de kentekenhouder voldaan moet zijn.
De Raad adviseert u om nader te motiveren waarom is aangesloten bij titel 4:4 van de Algemene wet bestuursrecht (bestuursrechtelijke geldschulden). Andere systemen zijn immers ook zeer wel denkbaar en zouden beter passen in een systeem waar ook tegen de feitelijke inning van het toltarief rechtsbescherming openstaat (zie hierna onder "Rechtsbescherming toltarief").

Rechtsbescherming tolbesluit
In artikel 17 van het Wetsvoorstel is ervoor gekozen om artikel 3 lid 1 (het nemen, wijzigen of intrekken van een besluit tot tolheffing op de betreffende trajecten) op te nemen in artikel 2 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit houdt in dat tegen deze besluiten beroep in eerste en enige aanleg openstaat bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Echter de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3 is zodanig geformuleerd dat de indruk wordt gewekt dat tegen bepaalde tolbesluiten (die conform de reguliere procedure worden voorbereid) bezwaar en beroep in eerste aanleg bij de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken mogelijk zou zijn. De Raad adviseert om de toelichting zodanig aan te passen dat helder wordt welke rechtsbescherming tegen de twee vormen van het tolbesluit (het tolbesluit dat onderdeel is van het Tracébesluit en het losse tolbesluit) mogelijk is.

Rechtsbescherming toltarief
Tegen de vaststelling van het toltarief dat als basis dient voor de heffing van de tol, kan slechts worden opgekomen als het tolbesluit wordt aangevochten. Doordat het tolbesluit zelf appellabel is, kan de burger de hoogte van de tol, bijvoorbeeld bij wijze van exceptieve toetsing, niet meer aanvechten bij het heffen van de tol. Het is weinig realistisch te veronderstellen dat een burger opkomt tegen de vaststelling van het toltarief jaren voordat het traject gereed is en de tolheffing daadwerkelijk zal plaatsvinden. Daarnaast is het de vraag wanneer een de burger, die wenst op te komen tegen de vaststelling van het toltarief, belanghebbende is. Daarbij speelt bijvoorbeeld de vraag of hij aannemelijk kan maken dat, tegen de tijd dat het traject klaar is, hij ook gebruik zal maken van dat traject. Kan hij niet aannemelijk maken dan is hij belanghebbende in de zin van de Awb is, dan staat er voor hem geen rechtsbescherming open. De Raad adviseert u in de Memorie van Toelichting aandacht te besteden aan dit onderwerp.
Wat betreft de rechtsbescherming van de kentekenhouder tegen de feitelijke heffing van de tol[5] valt op dat hier slechts tegen opgekomen kan worden als er al een overtreding is begaan, namelijk het niet tijdig betalen van het toltarief. Daarvoor krijgt de kentekenhouder een bestuurlijke boete waartegen de kentekenhouder wel kan opkomen. De kentekenhouder die meent dat hij, om wat voor een reden dan ook geen tol behoeft te betalen,[6] moet wachten tot hem een boete wordt opgelegd. Hij zal vervolgens de

[3] Betalingsverplichting zonder beschikking.

[4] Zie paragraaf 3.3 van de Memorie van Toelichting

[5] In het geval er geen sprake is van een rekening courant

[6] Bijvoorbeeld omdat hij over een ontheffing of een vrijstelling beschikt.

boeteoplegging moeten aanvechten, terwijl deze kentekenhouder alleen de juistheid van de inning van het toltarief ter discussie zal willen stellen. De Raad vindt het een onwenselijke situatie dat de rechtsbescherming ten aanzien van de heffing van het toltarief wordt gekoppeld aan de boeteoplegging. Met name degenen die geen wetenschap hebben van het feit dat er met hun kenteken langs de tolpoortjes is gereden zullen het als onrechtvaardig ervaren dat zij op voorhand een boete opgelegd krijgen zonder dat zij de mogelijkheid hebben gekregen om deze tolheffing zelf aan te vechten. Hierdoor zal de acceptatiegraad van het systeem afnemen hetgeen een versterkend effect kan hebben op de beroepsbereidheid.
De Raad adviseert om ook tegen de feitelijke heffing van het toltarief bij de kentekenhouder bestuursrechtelijke rechtsbescherming open te stellen. Dit zou bijvoorbeeld mogelijk zijn door de kentekenhouder een factuur te sturen voor het toltarief dat *niet* binnen de betalingstermijn is voldaan (met een kostenneutrale verhoging in verband met administratiekosten). Deze factuur geldt dan als een beschikking waarbij de tol wordt geheven en tevens wordt vastgesteld dat geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om de tol binnen de gestelde termijn vrijwillig te betalen. Tegen een dergelijke besluit kan de belanghebbende vervolgens in bezwaar en beroep gaan.

Termijn toltarief
Wat betreft de termijn waarbinnen het toltarief moet zijn voldaan, merkt de Raad het volgende op. Artikel 4:88 Awb bepaalt dat de termijn waarbinnen een bestuursrechtelijke geldschuld moet zijn voldaan in dezelfde wettelijke bepaling opgenomen dient te zijn als de bepaling dat een geldsom moet worden betaald. De Raad adviseert om de termijn waarbinnen het toltarief moet zijn voldaan in het Wetsvoorstel op te nemen.

Ten onrechte geheven toltarief
Bij kentekenhouders die gebruik maken van een (variant van) rekening courant voor het betalen van het toltarief, kan het voorkomen dat er ten onrechte toltarief wordt doorberekend. In dat geval zal er sprake zijn van een onverschuldigde betaling en kan de kentekenhouder zijn teveel betaalde tol terugvragen. Als de kentekenhouder en de inningsorganisatie niet tot een vergelijk komen dan is het de vraag wat de kentekenhouder nog kan doen. Is het de bedoeling dat de kentekenhouder bij de inningsorganisatie een besluit uitlokt waartegen hij volgens de gewone bestuursrechtelijke procedure kan opkomen of heeft de opsteller van het wetsvoorstel een andere route voor ogen? De Raad adviseert u hieraan aandacht te besteden in de Memorie van Toelichting.

Werklast

Uw ministerie heeft, ten aanzien van de gevolgen van het wetsvoorstel, voorzien in twee scenario's: een boven- en ondergrensscenario. Voor het bepalen van de consequenties van de werklast is uitgegaan van een gemiddeld scenario, tussen het boven- en de ondergrensscenario. Tevens is door uw departement bevestigd [7]dat in het kader van de handhaving voorzien is in gewone bestuursrechtelijke rechtsbescherming, waardoor de prijs van een bestuurszaak van toepassing is.
De gemiddelde prijs van een bestuurszaak is opgebouwd uit twee componenten: (1) de samenstelling van het totaalpakket van alle bestuurszaken die bij de rechtbank worden afgedaan en (2) de gemiddelde behandeltijd van die zaken.
Uitgangspunt is dat de zaken die door invoering van deze wet ontstaan, enkelvoudig zullen worden afgedaan. Daarbij wordt de aanname gedaan dat deze zaken gemiddeld minder zwaar zijn dan een reguliere enkelvoudige bestuurszaak. Inschatting is dat dit een percentage van minus 20% ten opzichte van de reguliere enkelvoudige bestuurszaak zal zijn. Door de toename van dit soort zaken zal de samenstelling van alle bestuurszaken wijzigen. Deze twee consequenties heffen elkaar vrijwel op. Naar huidige inzichten zal invoering van dit wetsvoorstel daarmee geen consequentie hebben voor de gemiddelde prijs van een bestuurszaak.
Op basis van het hiervoor genoemde middenscenario zal invoering van deze wet door toename van het aantal zaken met 3.500, leiden tot extra kosten bij de Rechtspraak van € 8,2 miljoen per jaar.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker
Voorzitter Raad voor de rechtspraak

[7] Onduidelijk was ontstaan omdat in bijlage 3, blz. 9 van de nagezonden HUF toets melding werd gemaakt van kantonzaken.

Bijlage

- Artikel 4, eerste lid, verwijst onder meer naar artikel 3 vierde lid. Echter artikel 3 kent geen vierde lid.

- Artikel 13, vierde lid, verwijst naar het tweede lid in plaats van het derde lid van dat artikel.

- In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt aangegeven dat de regeling van verzuim zoals in de Awb opgenomen, niet van toepassing is op de bepalingen uit dit wetsvoorstel. De Raad is van mening dat deze keuze onvoldoende gemotiveerd is. De Raad kan zich voorstellen dat de regeling betreffende verzuim, gelet op de hoogte van de op te leggen boete, in dit geval omslachtig zou kunnen zijn echter de toelichting maakt niet duidelijk hoe de verhogingen van de voorgestelde boete zich verhouden tot wat op grond van de Awb mogelijk zou zijn geweest (wettelijke rente, aanmaningskosten).

- In de toelichting bij artikel 9 staat vermeld dat de (opbrengsten van) de tolheffing en de bestuurlijke boetes naar het Infrastructuurfonds vloeien en uitstuitend kunnen worden aangewend voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van de wegvakken waar tol wordt geheven. Op grond van het tweede lid kunnen de gelden ook worden aangewend voor de kosten van de exploitatie van het tolsysteem en de handhaving (waaronder de kosten voor het gerechtelijk apparaat vallen) van de tol. De Raad vraagt zich af op welke wijze en door wie wordt bepaald welk deel van de opbrengsten zullen worden aangewend om de lastenverzwaring binnen de rechtspraak te dekken.

- De Raad merkt op dat het wetsvoorstel geen apart onderdeel over de rechtsbescherming bevat. Nu ten aanzien het tolbesluit een andere rechtsgang openstaat dan tegen de besluiten die genomen worden in het kader van de handhaving adviseert de Raad om in het kader van de overzichtelijkheid in de Memorie van Toelichting aparte aandacht te schenken aan de rechtsbescherming.

- Ten slotte is de Raad van mening dat er in het wetsvoorstel weinig aandacht is besteed aan de vraag hoe de kentekenhouder geïnformeerd gaat worden over de wijze waarop hij het toltarief dient te voldoen.