

Vergaderjaar 2004–2005

**30 082**

## **Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2004/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I Algemeen**

##### *§ 1. Inleiding*

Deze wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 strekt tot de implementatie van richtlijn nr. 2004/52/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap (PbEU L 166; hierna de richtlijn)<sup>1</sup>. De richtlijn heeft als doel het tot stand brengen van een passend niveau van interoperabiliteit van elektronische heffingssystemen. De implementatietermijn voor deze richtlijn is 18 maanden na haar inwerkingtreding (19 mei 2004), dus verstrijkt op 19 november 2005.

##### *§ 2. Achtergrond*

Veel lidstaten hebben elektronische heffingssystemen geïnstalleerd voor de (gedeeltelijke) financiering van gedeelten van hun wegennet, of voor het in rekening brengen van tarieven voor het gebruik van het wegennet. De meeste van deze lidstaten gebruiken microgolfttechnologie met kort bereik, met frequenties in de frequentieband van 5,8 GHz. Deze systemen zijn onderling echter niet volledig compatibel. De verscheidenheid aan incompatibele heffingssystemen doet afbreuk aan de goede werking van de interne markt en de doelstellingen van het Europees vervoerbeleid. Voertuiggebruikers, waaronder vrachtwagenchauffeurs, dreigen in de toekomst geconfronteerd te worden met incompatibele en elektronische kastjes in de bestuurderscabine, en lopen het risico vergissingen te maken bij het gebruik daarvan, zoals niet betalen of verkeerd betalen, zonder enig opzet. Een dergelijke wildgroei is voor de voertuiggebruikers en -fabrikanten op grond van financiële, veiligheids- en juridische overwegingen onaanvaardbaar.

##### *§ 3. Technische eisen*

3.1. Om te verzekeren dat elektronische heffingssystemen in de toekomst interoperabel zijn, mogen vanaf 1 januari 2007 in de Europese Gemeenschap alleen nieuwe elektronische heffingssystemen in gebruik worden

<sup>1</sup> Richtlijn nr. 2004/52/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap (PbEU L 166). De implementatietermijn van deze richtlijn verstrijkt op 19 november 2005. De transponeringstabel is te vinden op pagina 11.

genomen die gebruik maken van technologie voor plaatsbepaling per satelliet, mobiele communicatietechnologie met gebruikmaking van de GSM-GPRS-norm of microgolfttechnologie in de frequentieband van 5,8 GHz. Deze heffingssystemen kunnen ertoe bijdragen dat wordt voldaan aan de doelstellingen van de Gemeenschap inzake de veiligheid en de goede doorstroming van het wegverkeer, zoals neergelegd in het Witboek «Het Europees vervoersbeleid tot het jaar 2010».

3.2. Bij de invoering van nieuwe systemen moet toereikende apparatuur ter installatie aan boord van voertuigen ter beschikking worden gesteld die kan communiceren met de bovengenoemde technologieën. Bovendien moet ervoor worden gezorgd dat de geboden technologieën en componenten, voorzover technisch mogelijk, ook kunnen worden gecombineerd met andere voertuigcomponenten, met name de elektronische tachograaf en mogelijkheden voor het oproepen van alarmdiensten. Intermodale systemen mogen in een later stadium niet worden uitgesloten.

#### *§ 4. Europese elektronische tolheffingsdienst*

4.1. Om de doelstellingen van de richtlijn te bereiken wordt een dienst ingevoerd op het gehele wegennet in de Gemeenschap waar tolgelden of gebruiksheffingen elektronisch worden geïnd. Deze «Europese elektronische tolheffingsdienst» zal zorgen voor interoperabiliteit op technisch, contractueel en procedureel vlak van reeds ingevoerde elektronische heffingssystemen en van in de toekomst met inachtneming van de eisen van deze richtlijn in te voeren heffingssystemen, en zal het volgende behelzen:

- a) één overeenkomst tussen de klanten en de exploitanten, die voldoet aan een reeks contractuele voorschriften waardoor alle exploitanten of dienstverleners in staat worden gesteld de dienst te verlenen en waarmee toegang tot het gehele netwerk wordt verkregen;
- b) technische normen en vereisten aan de hand waarvan de industrie de voor de dienstverlening benodigde apparatuur kan produceren.

4.2. Voor de invoering van een Europese elektronische tolheffingsdienst is de vaststelling van een aantal besluiten vereist, waarin de eisen voor de definiëring en invoering van de Europese elektronische tolheffingsdienst worden neergelegd. Deze besluiten zullen door de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: de Commissie), bijgestaan door het bij deze richtlijn ingestelde Comité elektronische tolheffing (hierna: het comité), worden genomen aan de hand van een aantal punten van technische, procedurele en juridische aard, die zijn opgesomd in de bijlage van de richtlijn.

Zolang de Commissie, bijgestaan door het Comité, nog geen invulling heeft gegeven aan de in de bijlage opgesomde elementen, blijven een groot aantal vragen betreffende de definiëring van de Europese elektronische tolheffingsdienst openstaan, waaronder het rechtskarakter van de dienst en de verschillende onderdelen ervan. Het onderhavige wetsvoorstel is dusdanig vorm gegeven dat in de ministeriële regelingen waarin de door de Commissie, bijgestaan door het Comité, genomen besluiten zullen worden neergelegd wel uitsluitend zal worden gegeven over de het rechtskarakter van de dienst en invulling van de verschillende onderdelen ervan.

4.3. Wanneer lidstaten beschikken over elektronische heffingssystemen, zien zij erop toe dat de exploitanten of dienstverleners de Europese elektronische tolheffingsdienst aan hun klanten aanbieden. Het tijdschema aan de hand waarvan dit moet gebeuren is afhankelijk van het tijdstip waarop de bovengenoemde besluiten worden genomen.

4.4. De lidstaten zien er verder op toe dat de, met het oog op het functioneren van de Europese elektronische tolheffingsdienst noodzakelijke verwerking van persoonsgegevens, plaatsvindt in overeenstemming met de communautaire regels op het gebied van de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, waaronder de persoonlijke levenssfeer, en dat in het bijzonder wordt voldaan aan de richtlijnen nr. 95/46/EG<sup>1</sup> en nr. 2002/58/EG<sup>2</sup>. Deze richtlijnen zijn in Nederland geïmplementeerd in de Wet bescherming persoonsgegevens en de Telecommunicatiewet.

#### *§ 5. Consequenties voor Nederland*

5.1. De richtlijn wordt geïmplementeerd door een hoofdstuk in te voegen in de Wegenverkeerswet 1994. Hiervoor is gekozen omdat het de verwachting is dat elektronische heffingssystemen een bijdrage zullen leveren tot vermindering van de kans op ongevallen en het aantal contante betalingen en opstoppingen aan eventuele tolpoorten zal verminderen, met name bij een groot verkeersaanbod. Deze verwachtingen sluiten goed aan bij de doelstellingen van de Wegenverkeerswet 1994, namelijk het verzekeren van de veiligheid op de weg, het beschermen van weggebruikers en passagiers en het waarborgen van de bruikbaarheid van de weg. Niet minder van belang vanuit wetsystematisch oogpunt dat het apparaat betreft die aan boord van voertuigen geïnstalleerd kan worden. Het gaat dan om een voertuigeis. De Wegenverkeerswet 1994 is in Nederland de basis voor het Voertuigreglement waarin alle voertuigeisen zijn opgenomen.

5.2. Nederland kent op dit moment twee wettelijke grondslagen op basis waarvan tarieven voor het gebruik van de weg kunnen worden geïnd, namelijk de Wet bereikbaarheid en mobiliteit (Wbm) en de Tunnelwet Westerschelde.

Op basis van de Wbm kunnen twee tarieven voor het gebruik van de weg worden geheven, namelijk het toltarief en het expresbaantarief. Deze tarieven kunnen worden geheven, op wegen in beheer bij Rijk, provincie, gemeente of waterschap, ter zake van het passeren van een betaalpoort op een weg. Het gaat dus om een passageheffing, waarbij het passeren van de betaalpoort wordt gezien als het doen van aangifte. De Wbm maakt het mogelijk dat deze aangifte ook op elektronische wijze kan worden voldaan. De opbrengst van de heffing moet worden besteed aan infrastructurele investeringen.

Het toltarief en het expresbaantarief kunnen krachtens bestaande wetgeving alleen worden geheven op wegen, of op de capaciteitsuitbreiding van wegen, die voor het verkeer zijn opengesteld na 1 oktober 2002. Op dit moment wordt er nergens in Nederland op basis van de Wbm een tarief voor het gebruik van de weg geheven. Indien dit in de toekomst wel gaat gebeuren zal beoordeeld worden of het tarief ook op elektronische wijze wordt geheven en van welke technologie hierbij gebruik wordt gemaakt. Er zijn geen aanwijzingen dat het systeem van betaalpoorten zoals de Wbm dit kent niet of moeilijker toepasbaar is nu de richtlijn de keuze voor de hierbij te gebruiken technologie beperkt tot satellietplaatbepaling, mobiele communicatie volgens de de GSM-GPRS-norm of 5,8 Ghz microgolfttechnologie.

De Tunnelwet Westerschelde regelt de exploitatie door een NV van een beperkt aantal specifieke wegen, namelijk de wegen door de Westerscheldetunnel en de aansluitende wegen.

5.3. In Nederland wordt onder de naam «Eurovignet» een gebruiksheffing geheven op zwaar (>12 ton) vrachtverkeer. De bepalingen over het Eurovignet zijn over diverse bestaande wettelijke regelingen verspreid. Deze gebruiksheffing wordt geheven zonder gebruik te maken van een elektro-

---

<sup>1</sup> Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie 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 L 281).

<sup>2</sup> Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie; PbEG L 201).

nisch heffingssysteem, waardoor het systeem valt onder een van de uitzonderingen van deze richtlijn.

5.4. In deel 1 van de Nota Mobiliteit (Kamerstukken II 2004/05, 29 644, nr. 6) is door het kabinet aangegeven dat het om de knelpunten op het Nederlandse wegennet op te lossen onontkoombaar wordt over te gaan tot beprijzing van het gebruik van de weg. Het kabinet kiest daarom voor een vorm van betalen voor het gebruik van de weg. De precieze vorm van deze beprijzing wordt op dit moment onderzocht door het Nationale platform Anders Betalen voor Mobiliteit. Indien bij de vorm van beprijzing die uiteindelijk wordt gekozen, gebruik wordt gemaakt van elektronische heffingssystemen, dienen hierbij de technische eisen die deze richtlijn stelt in acht te worden genomen en zal de Europese elektronische tolheffingsdienst aangeboden dienen te worden, tenzij het heffingssysteem valt onder een van de uitzonderingen.

5.5. Aangezien Nederland op dit moment niet beschikt over elektronische heffingssystemen waarop de richtlijn van toepassing is, worden er noch administratieve lasten, noch andere financiële lasten voor bedrijfsleven en burgers veroorzaakt.

## **II Artikelsgewijze toelichting**

### **Artikel I**

#### *Onderdeel A*

Artikel 2 van de Wegenverkeerswet 1994 bevat de doelstellingen van de Wegenverkeerswet. Eén van deze doelstellingen is «het waarborgen van een goede heffing en invordering van de mobiliteitstarieven bedoeld in de Wet bereikbaarheid en mobiliteit». Aangezien de richtlijn niet alleen van toepassing is op de heffing en invordering van de mobiliteitstarieven bedoeld in de Wbm, maar op het waarborgen van het op een goede manier in rekening brengen van alle tarieven voor het gebruik van de weg, wordt dit artikelonderdeel gewijzigd in «het waarborgen van het op juiste wijze in rekening brengen van tarieven voor het gebruik van de weg», een ruimere categorie die ook de mobiliteitstarieven, bedoeld in de Wbm omvat. Wat de Wbm betreft is met deze andere formulering dus geen wijziging beoogd.

Het begrip «tarief voor het gebruik van de weg» wordt in de richtlijn niet gedefinieerd. In de toelichting staat aangegeven dat het gaat om heffingen voor de financiering van het wegennet of voor de inning van heffingen voor het gebruik van het wegennet. Door de Commissie, bijgestaan door het comité, zal verdere invulling worden gegeven aan beide begrippen.

#### *Onderdeel B*

Door middel van artikel I, onderdeel B, wordt een nieuw hoofdstuk ingevoegd in de Wegenverkeerswet 1994, namelijk hoofdstuk VIA. Dit hoofdstuk bestaat uit de artikelen 145a tot en met 145e en betreft de interoperabiliteit van elektronische heffingssystemen. In deze artikelen wordt zo veel mogelijk (dynamisch) verwezen naar de tekst van de richtlijn. De reden hiervoor is dat het nog niet duidelijk is hoe de Commissie, bijgestaan door het comité, invulling gaat geven aan het bepaalde in deze richtlijn. Indien de tekst van de richtlijn zou worden omgezet in Nederlandse wetgeving, waarbij gebruik wordt gemaakt van het Nederlandse begrippenkader, zou dit op korte termijn wederom een wetswijziging noodzakelijk kunnen maken, indien zou blijken dat aan bepaalde begrippen uit de richtlijn een invulling is gegeven die de uitwerking van de besluiten van de

Commissie, bijgestaan door het comité, bemoeilijkt dan wel onmogelijk maakt. Door de nu voorgestelde wijze van implementeren wordt dit voorkomen.

#### Artikel 145a

In artikel 145a is een voorziening getroffen waarmee wordt voorkomen dat de Wegenverkeerswet 1994 moet worden gewijzigd als de Europese aanduiding van de richtlijn wordt gewijzigd in het kader van de consolidatie van deze richtlijn.

#### Artikel 145b

Artikel 145b bevat een verwijzing naar de technologieën waarop elektronische heffingssystemen, bedoeld voor de elektronische inning van tarieven voor het gebruik van de weg, die vanaf 1 januari 2007 in gebruik worden genomen en bestemd zijn voor het gebruik van alle voertuigen, gebaseerd moeten zijn, namelijk plaatsbepaling per satelliet, mobiele communicatie volgens de GSM-GPRS-norm, of 5,8 GHz microgolfttechnologie. De richtlijn bevat drie gevallen waarin een elektronisch heffingssysteem niet hoeft te voldoen aan dit gebod, namelijk indien het een elektronisch heffingssysteem betreft waarvoor geen uitrusting in voertuigen hoeft te worden ingebouwd, indien het een klein, strikt lokaal heffingssysteem betreft en de kosten voor de aanpassing niet in verhouding staan tot de opbrengst of indien het een heffingssysteem betreft waarvoor geen elektronische manier van inning bestaat.

#### Artikel 145c

Een Europese elektronische tolheffingsdienst wordt ingevoerd op het wegennet waar tarieven voor het gebruik van de weg elektronisch worden geïnd. Voor een algemene beschrijving van deze Europese elektronische tolheffingsdienst wordt verwezen naar het algemene deel van deze memorie. Volgens de richtlijn vormt deze dienst een aanvulling op de nationale elektronische tolheffingsdiensten en behelst regels die exploitanten of dienstverleners in staat stelt de dienst te verlenen, technische normen en vereisten en één enkel contract tussen de klanten en de exploitanten of dienstverleners die de dienst aanbieden. Afhankelijk van de concrete vormgeving van de onderlinge verhoudingen zal duidelijk zijn wie zal optreden als exploitant, dan wel dienstverlener.

In het tweede lid van dit artikel is neergelegd wanneer de Europese elektronische tolheffingsdienst aangeboden moet worden. Dit zal gebeuren op een bij ministeriele regeling vast te stellen tijdstip. Dit tijdstip is afhankelijk van het tijdstip waarop de Commissie, bijgestaan door het comité, de besluiten tot omschrijving van de Europese elektronische tolheffingsdienst neemt (artikel 3, vierde lid, van de richtlijn).

#### Artikel 145d

Volgens hetzelfde tijdschema als bedoeld in artikel 145c stellen exploitanten aan gebruikers apparatuur ter beschikking die in het voertuig kan worden ingebouwd. Deze apparatuur moet geschikt zijn voor alle in de lidstaten in gebruik zijnde elektronische heffingssystemen waarin de technologieën genoemd in artikel 1, eerste lid, van de richtlijn zijn aangewend, de apparatuur moet geschikt zijn voor gebruik in alle typen voertuigen, en interoperabel en in staat zijn te communiceren met alle in de lidstaten in gebruik zijnde systemen die gebaseerd zijn op een of meer van de zojuist bedoelde technologieën.

## Artikel 145e

De richtlijn bevat een groot aantal zeer algemeen geformuleerde bepalingen die op korte termijn door middel van besluiten ingevuld zullen worden door de Commissie, bijgestaan door het comité. In deze besluiten zal ook invulling worden gegeven aan in de richtlijn genoemde begrippen waarvan de strekking op basis van de richtlijn nog onvoldoende duidelijk is, zoals bijvoorbeeld Europese elektronische tolheffingsdienst, exploitant, dienstverlener enz. Om deze besluiten van het Commissie, bijgestaan door het comité tijdig te kunnen implementeren is in artikel 145e een delegatiebepaling opgenomen op basis waarvan de Minister van Verkeer en Waterstaat bij ministeriële regeling, aanvullende regels kan stellen met betrekking tot de in deze wet geregelde onderwerpen. Door middel van deze ministeriële regelingen zal in nationale regelgeving uitsluitend worden gegeven over de elementen van de richtlijn waarover op dit moment nog onduidelijkheid bestaat.

## Artikel II

Gelet op de implementatietermijn van de richtlijn is ervoor gekozen de wet zo spoedig mogelijk na publicatie in het Staatsblad in werking te laten treden.

## III Transponeringstabel

In onderstaande transponeringstabel is aangegeven op welke wijze de richtlijn wordt geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. De bepalingen die niet zijn genoemd behoeven geen implementatie.

Artikel(lid) richtlijn nr. 2004/52/EG EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingsystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap (PbEU L 166)	Implementatie in de Wegenverkeerswet 1994
Artikel 1, tweede lid Artikel 1, derde lid	Artikel 145b, tweede lid, WvW 1994 Artikel 145c, eerste lid, in samenhang met aanvullende regels op grond van artikel 145e WvW 1994
Artikel 2, eerste lid Artikel 2, tweede lid	Artikel 145b, eerste lid, WvW 1994 Artikel 145d, in samenhang met aanvullende regels op grond van artikel 145e WvW 1994
Artikel 3, eerste lid,	Artikel 145c, eerste lid, in samenhang met aanvullende regels op grond van artikel 145e WvW 1994
Artikel 3, vierde lid	Artikel 145c, tweede lid, in samenhang met aanvullende regels op grond van artikel 145e WvW 1994
Artikel 4, eerste lid	Artikel 145c, eerste lid, in samenhang met aanvullende regels op grond van artikel 145e WvW 1994
Artikel 4, derde lid	Artikel 145c, eerste lid, in samenhang met aanvullende regels op grond van artikel 145e WvW 1994
Artikel 4, achtste lid	Artikel 145c, eerste lid, in samenhang met aanvullende regels op grond van artikel 145e WvW 1994

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
K. M. H. Peijs