

Vergaderjaar 2005–2006

30 615

Wijziging van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit in verband met invoering van een versnellingstarief en verbetering van de uitvoerbaarheid

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I.	Algemeen	2	3.5	Differentiatie naar milieukeurmerken	10
			3.6	Betaling	11
1.	INLEIDING	2			
1.1	Anders betalen voor mobiliteit	2	4.	BESCHERMING PERSOONS-GE-GEVENS	12
1.2	Doel en noodzaak van dit wetsvoorstel	3	4.1	NAW-gegevens	12
1.3	Vorbereiding van dit wetsvoorstel	4	4.2	Inningsorganisatie	12
1.4	Samenhang met de kilometerprijs	4	4.3	Aangifte	14
2.	MOBILITEITSTARIEVEN	5	5.	INTERNATIONALE ASPECTEN	14
2.1	Versnellingstarief	5	5.1	Europese regelgeving	14
2.2	Tol- en versnellingstarief heffen op bestaande wegen	6	5.2	Betaling door weggebruikers met een buitenlands kenteken	16
2.3	Infrastructuur voor openbaar vervoer	7			
2.4	Aanwending van opbrengsten	7	6.	GEVOLGEN VAN DE WETSWIJZIGING	17
3.	TOEPASSING VAN MOBILITEITSTARIEVEN	7	6.1	Gevolgen voor de weggebruikers	17
3.1	Procedure	7	6.2	Gevolgen voor bedrijven	17
3.2	Betrokkenheid medeoverheden, weggebruikers en belangenorganisaties	9	6.3	Administratieve lasten voor burgers en bedrijven	18
3.3	Rol parlement bij heffing op hoofdwegen	10	6.4	Gevolgen voor het milieu en de verkeersveiligheid	19
3.4	Start en einde heffing versnellingstarief en toltarief	10	II.	Artikelsgewijze toelichting	20

I. ALGEMEEN

1. INLEIDING

1.1 Anders betalen voor mobiliteit

Dit wetsvoorstel maakt tolheffing in de praktijk toepasbaar en voorziet in een nieuw financieringsinstrument om infrastructuurprojecten versneld aan te leggen. In de Nota Mobiliteit, planologische kernbeslissing (PKB) deel I, staat dat een vorm van beprijzen van het gebruik van de weg noodzakelijk is om, binnen de budgettaire randvoorwaarden van de Nota Mobiliteit, de reistijd te verkorten, de betrouwbaarheid te verbeteren en de ruimtelijk-economische structuur te versterken.¹ Het Platform Anders Betalen voor Mobiliteit is gevraagd te rapporteren over de mogelijkheden voor een andere manier van betalen voor het gebruik van de weg die op draagvlak kunnen rekenen. Het Platform heeft op 26 mei 2005 zijn advies uitgebracht.² De Nota Mobiliteit neemt het advies van het Platform als uitgangspunt voor de verdere uitwerking van beprijzing.³

Nog geen kilometerprijs⁴

Dit wetsvoorstel past binnen de wens van het kabinet om te komen tot een andere manier van beprijzen, waarbij niet wordt betaald voor het bezit maar voor het gebruik van de auto. In het deel Essentiële onderdelen van het verkeer- en vervoerbeleid van de Nota Mobiliteit (PKB deel IIIA)⁵ geeft het kabinet aan, voortvarend aan de slag te gaan met de kilometerprijs en er alles aan te doen om te zorgen dat het tijdpad voor de invoering van deze kilometerprijs overeenkomt met de verwachting van het Platform Anders Betalen voor Mobiliteit. Met de introductie van de kilometerprijs betalen de weggebruikers niet voor het bezit van een voertuig, maar voor het gebruik. Gelijktijdig worden de vaste autobelastingen (deels) afgeschaft (motorrijtuigenbelasting (MRB) en belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM)). Alle weggebruikers gaan samen niet méér betalen, maar anders. Invoering van de kilometerprijs kan pas plaatsvinden op het moment dat duidelijk is op welke wijze de voorgestelde stelselwijziging gestalte kan krijgen. Deze uitwerking moet nog plaats hebben. Dit wetsvoorstel biedt geen wettelijke basis voor de kilometerprijs. Dat volgt later. Gestreefd wordt om medio 2007 een concept-wetsvoorstel gereed te hebben voor advies.⁶ Bij het ontwerp van de nieuwe wetgeving voor de kilometerbeprijzing zal de dan geldende Wet bereikbaarheid en mobiliteit worden heroverwogen.

Financiering infrastructuur

Om de ambitie van de Nota Mobiliteit – een betrouwbare en acceptabele reistijd – waar te kunnen maken, is niet alleen betalen voor mobiliteit naar gebruik noodzakelijk, maar ook uitbreiding van infrastructuur. In de Nota Mobiliteit zijn financiële middelen gereserveerd voor de aanpak van notoire knelpunten in het wegennet. Dit is echter onvoldoende om de aanpak van alle knelpunten tijdig te kunnen financieren. Dit wetsvoorstel voorziet in instrumenten om in extra financiering te kunnen voorzien. Deze instrumenten kunnen zowel door het Rijk als door provincies, gemeenten en wegbeherende waterschappen worden toegepast.

Twee instrumenten

In de periode tot aan de invoering van het nieuwe systeem van de kilometerprijs dient de uitbreiding van wegcapaciteit en de verbetering van het openbaar vervoer voortvarend te worden aangepakt. In sommige regio's zijn de mobiliteitsproblemen zo urgent dat versnelling van de infrastructuurprojecten – waarvan de aanleg op de langere termijn staat gepland – wenselijk is. Zo'n versnelling kost geld. Daarom introduceert de Nota Mobiliteit een prijs voor het gebruik van de weg voor notoire knelpunten

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 644, nr. 6.

² Nationaal Platform Anders betalen voor Mobiliteit, mei 2005 (bijlage bij Kamerstukken II 2004/05, 29 644, nr. 10).

³ Kamerstukken II 2003/04, 29 644, nrs. 12–13, blz. 27.

⁴ De Nota Mobiliteit gebruikt de term kilometerprijs. In dit wetsvoorstel wordt om systematische redenen de term kilometertarief gebezigd. Zie de toelichting bij de voorgestelde wijziging van artikel 26.

⁵ Deel IIIA: Kamerstukken II 2005/06, 29 644, nr. 61.

⁶ Kamerstukken II 2005/06, 29 644, nr. 62, blz. 3.

die versneld worden aangepakt. In dit wetsvoorstel wordt daartoe het versnellingsstarief geïntroduceerd.

Voor projecten die in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) nog niet (volledig) financieel gedekt zijn, is bekostiging met tol een mogelijkheid. In de Nota Mobiliteit is de conclusie getrokken dat tolheffing financieel en verkeerskundig succesvol en kansrijk is. Tolheffing op nieuwe wegen is reeds mogelijk op grond van de huidige wet. Om tol praktisch toepasbaar te maken wordt de mogelijkheid gecreëerd om per knelpunt te bepalen of tolheffing op alleen de nieuwe infrastructuur volstaat of dat tolheffing ook op bestaande wegen plaats zou moeten hebben.

Free flow-heffingssysteem

Dit wetsvoorstel gaat evenals de huidige Wet bereikbaarheid en mobiliteit (Wbm) uit van een *free flow*-heffingssysteem, dat wil zeggen zonder slagbomen. Redenen hiervoor zijn dat de fysieke ruimte die nodig is voor tolpleinen in Nederland veelal niet aanwezig is en dat het wenselijk is de reistijd voor de automobilist zoveel mogelijk te beperken. De Nota Mobiliteit geeft opdracht tot een aantal wijzigingen die samenhangen met deze *free flow*-verkeersafhandeling. Het gaat dan met name om vergroting van het gebruiksgemak voor de weggebruiker, zoals het principe van één rekening, ongeacht het aantal inningsorganisaties en betaalde wegen.

1.2 Doel en noodzaak van dit wetsvoorstel

Doel

Dit wetsvoorstel heeft een driedelig doel. Ten eerste het creëren van de mogelijkheid om een «versnellingsstarief» aan de weggebruiker te vragen voor de kosten van de versnelde aanleg van infrastructurele projecten. Ten tweede het beter toepasbaar maken van bestaande bepalingen over het «toltarief», als instrument voor de financiering van nieuwe weginfrastructuur. Ten derde de vergroting van het gebruiksgemak voor de weggebruiker.

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om de Wbm op enkele onderdelen juridisch-technisch en redactioneel te verduidelijken.

Noodzaak

Dit wetsvoorstel richt zich op de mogelijkheden om een tol- of versnellingsstarief te heffen, waarbij de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling blijft gehandhaafd. Het betreft – zoals gezegd – geen integrale stelselherziening met een kilometerprijs, maar een relatief beperkte aanpassing van het huidige stelsel. Indiening van dit wetsvoorstel op dit moment is noodzakelijk om de financiering van de aanpak van notoire knelpunten in het wegennet rond te krijgen. Bij de financiële dekking van de ambities van de Nota Mobiliteit is rekening gehouden met de beschikbaarheid van € 1 miljard uit tolheffing. Over de financieringsmogelijkheden wordt op dit moment reeds overlegd met de decentrale overheden. De regering vindt het onverantwoord om zonder wettelijke grondslag bestuurlijke afspraken te maken in het kader van het MIT over projecten waarvan de financiering mede afhankelijk is van de inkomsten een tol- of versnellingsstarief. De wijziging van de Wbm is met name nodig voor die projecten waar het heffen van een tol- of versnellingsstarief op bestaande wegen nodig blijkt (zie ook paragraaf 2.2).

Daarbij heeft de heffing van een tol- of versnellingsstarief gevolgen voor de fysieke inrichting van de infrastructuur. Indien beprijzing een optie is, zullen beprijzingsvarianten in het planstudiebesluit moeten worden opgenomen. Gelet op de tijd die nodig is voor de besluitvormingsprocedures (38 maanden) en de aanleg van de infrastructuur, zijn de eerste planstudiebesluiten het komende jaar al aan de orde.

Als het wettelijk kader dit jaar beschikbaar komt, dan kan naar verwach-

ting een eerste infrastructuurproject met een versnellingstarief (bijvoorbeeld de Merwedebrug A27) in 2011/12 opengesteld zijn. In de periode tot 2011/12 kan naar verwachting voor het onderdeel Merwedebrug en knooppunt Gorinchem de verkorte tracé/m.e.r.-procedure worden doorlopen en de infrastructuur zijn aangepast. De planstudies in het kader van de tracé/m.e.r.-procedure voor de doortrekking van de A15 en het project A2 Maasbracht-Geleen kunnen worden gestart zodra de aanleg financieel gedekt is. Het project A13/A16 kan worden versneld als er extra financiële middelen komen. Een tol- of versnellingstarief kan hieraan bijdragen. Voor de A4 Delft-Schiedam en het project A6/A9 zijn in 2007 respectievelijk 2008 al standpuntbepalingen aan de orde in het kader van de tracé/m.e.r.-procedure. Tol- of versnellingstarief-varianten kunnen nu worden onderzocht, maar besluitvormingsprocedures kunnen pas worden doorlopen als heffing een wettelijke grondslag heeft.

Het is daarom van belang om zo snel mogelijk helderheid te bieden over de wettelijke bepalingen waaraan de projecten moeten voldoen. Niet alleen omdat pas dan daadwerkelijk kan worden bepaald of een tol- of versnellingstarief concreet toepasbaar is ter financiering van een voorgenomen aanlegproject. Maar ook omdat na inwerkingtreding van de wetswijziging nog diverse stappen worden gezet voordat daadwerkelijk met heffen kan worden begonnen, zoals de besluitvormingsprocedures, de aanleg van de nieuwe infrastructuur (zie paragraaf 3.4), de aanbesteding van de inningstechniek en de vormgeving van de inningsorganisatie.

1.3 Voorbereiding van dit wetsvoorstel

Over dit wetsvoorstel is advies gevraagd aan het Overlegorgaan Personenvervoer (OPV), aan de bestuurlijke partijen in het Nationaal Mobiliteitsberaad (NMB) en aan het College bescherming persoonsgegevens (CBP). De adviezen hebben geleid tot aanscherping en verduidelijking van de tekst van het wettekst en van deze memorie. Wat betreft de tekst van het wetsvoorstel gaat het onder meer om een verduidelijking van de bepaling over de maximaal toegestane kosten van invordering (artikel 3) en om het harmoniseren van de totstandkoming van en de rechtsgang tegen het betaalpuntbesluit (artikel 30 en 33). In deze memorie van toelichting is onder meer uitgebreider ingegaan op de samenhang tussen dit wetsvoorstel en de nog te ontwerpen wetgeving voor de kilometerprijs (paragraaf 1.4), op de aanwending van de tol- en versnellingsopbrengsten voor noodzakelijke aanpassingen aan bestaande wegen (paragraaf 2.4), op de spanning tussen de heffing op bestaande wegen en de beschikbaarheid van het gratis alternatief voor de weggebruiker (paragraaf 3.1) en op de betrokkenheid van mede-overheden, weggebruikers en belangenorganisaties (paragraaf 3.2).

Het advies van het CBP heeft geleid tot aanscherping van hoofdstuk 4 van het algemene deel van deze memorie. Het CBP zal ook worden betrokken bij de voorbereiding van het programma van eisen rond de inningsorganisatie en techniek en de lagere regelgeving.

1.4 Samenhang met de kilometerprijs

Voor de kilometerprijs wordt – zoals aangegeven – nieuwe wetgeving voorbereid. De regering wil zo spoedig mogelijk de kilometerprijs in Nederland introduceren. De vraag is wat de introductie van de kilometerprijs voor consequenties heeft voor tol- en versnellingsprojecten. Vooralsnog gaat het kabinet ervan uit dat na de introductie van de kilometerprijs in elk geval geen nieuwe infrastructuurprojecten worden gefinancierd door de toepassing van een versnellingstarief. In de Nota Mobiliteit is immers aangegeven dat het versnellingstarief een «voorfase»

voor de kilometerprijs is. Toepassing van een toltarief zal wel mogelijk blijven. Met de onderhavige wijziging worden geen stappen gezet die de ontwikkeling van de wet voor de kilometerprijs in de weg zitten. De ontwikkeling van de kilometerprijs ligt eerder in het verlengde van deze wet. Zo wordt de inningstechniek vooralsnog in samenhang ontwikkeld met de inningstechniek voor de kilometerprijs.

Tol- of versnellingsprojecten die geïnitieerd zijn voordat de kilometerprijs er is zullen blijven bestaan. De tol- of versnellingsstarieven zullen worden geheven tot het moment dat het begrote bedrag is bereikt. Van die opbrengst is immers uitgegaan bij de besluitvorming over de betreffende infrastructuur.

Bij de voorbereidingen voor de wetgeving voor de kilometerprijs zal worden bepaald op welke wijze het bestaande versnellingsstarief en bestaande en nieuwe toltarieven zullen worden vormgegeven. Dit kan bijvoorbeeld door een opslag op de kilometerprijs of als een apart tarief.

2. MOBILITEITSTARIEVEN

2.1 Versnellingsstarief

Ingevolge de huidige wet kunnen twee soorten «mobiliteitstarieven» worden geheven: het expresbaantarief, met als doel het voorkomen van reistijdverlies wegens congestie, en het toltarief, met als doel de bekostiging van aanleg, beheer en instandhouding van weginfrastructuur.¹ Dit wetsvoorstel introduceert daarnaast het «versnellingsstarief». Doel van dit tarief is de bekostiging van de versnelde oplevering van nieuwe infrastructuur.

In het MIT worden onder meer infrastructuurprojecten beschreven waarvoor de financiële middelen later beschikbaar komen dan wenselijk is. Als deze financiering eerder beschikbaar komt, kan het project eerder worden gestart en opgeleverd. Zo'n versnelling kost geld. Het kabinet vindt het rechtvaardig dat degenen die profiteren van de versnelde aanleg, de weggebruikers, deze extra kosten gaan betalen.² Dergelijke projecten kunnen versneld worden aangelegd door toepassing van het versnellingsstarief.

Verskil versnellingsstarief en toltarief

Het toltarief bestaat al in de huidige wet. Zowel het toltarief als het versnellingsstarief zijn financieringsinstrumenten. Het versnellingsstarief onderscheidt zich op de volgende aspecten van het toltarief. Ten eerste wordt de netto-opbrengst van het versnellingsstarief gebruikt ter bekostiging van de extra kosten van de eerdere oplevering van de infrastructuur die reeds gepland is bijvoorbeeld in het MIT. De kosten van de aanleg zelf zijn reeds financieel gedekt, maar de middelen daarvoor zouden later beschikbaar komen dan gewenst. Om eerder met de aanleg te kunnen beginnen zijn eerder financiële middelen nodig. Daarvoor dient het versnellingsstarief. Het toltarief daarentegen is bedoeld voor de financiering van weginfrastructuur waarvan de kosten nog niet volledig gedekt zijn.

Ten tweede mag de netto-opbrengst van het versnellingsstarief worden gebruikt ter bekostiging van zowel de versnelling van weginfrastructuur, als de versnelling van infrastructuur ten behoeve van openbaar vervoer (OV). Daarbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld spoorwegen of busbanen. De Nota Mobiliteit bepaalt dat de investering in OV-infrastructuur de bereikbaarheid op het knelpunt zichtbaar moet verbeteren (zie verder paragraaf 2.3). De netto-opbrengst van het toltarief daarentegen mag alleen worden gebruikt ter bekostiging van de nieuwe weginfrastructuur (aanleg, beheer en onderhoud).

¹ Artikel 26 van de huidige wet kent tevens de kilometerheffing. Voor de daadwerkelijke invoering van de kilometerheffing is volgens de huidige Wbm een formele wet noodzakelijk.

² Nota Mobiliteit, Kamerstukken II 2003/04, 29 644, nrs. 12–13, blz. 27.

Samenloop tol en versnelde aanleg

In het wetsvoorstel is opgenomen dat op een weg of een baan niet meer dan één mobiliteitstarief wordt geheven. Het kan in de praktijk voorkomen dat de aanleg van weginfrastructuur nog niet volledig financieel is gedekt in het MIT, deze financiële dekking met behulp van het toltarief op termijn wel beschikbaar is en de oplevering tegelijkertijd versneld kan worden. In dat geval worden zowel de benodigde aanlegkosten als de versnellingskosten verdisconteerd in een «toltarief».

2.2 Tol- en versnellingsstarief heffen op bestaande wegen

Heffen op bestaande wegen beperkt mogelijk

Volgens de huidige Wet bereikbaarheid en mobiliteit is tolheffing alleen toegestaan op nieuwe wegen of «banen» (afgescheiden rijstroken). Het versnellingsstarief kent de huidige wet nog niet. Vanuit de doelstelling van het toltarief – bekostiging van de aanleg van infrastructuur – is heffing op alleen nieuwe wegen volstrekt logisch. Reeds bestaande wegen zijn immers al gefinancierd. Hetzelfde geldt voor het versnellingsstarief, dat tarief heeft ook een financieringsdoelstelling. De regering hecht eraan dat de hoofdregel blijft dat alleen op nieuwe wegen een tol- of versnellingsstarief mag worden geheven. Maar in bepaalde gevallen kan het toch nodig zijn om toch op bestaande wegen te heffen. Dit bleek uit onderzoek naar de Tweede Coentunnel (waarin een nieuwe tunnel naast de oude wordt aangelegd). Bij heffing alleen op de nieuwe Coentunnel bleek op grond van de berekeningen de bereikbaarheid nauwelijks te verbeteren. Er werden geringe inkomsten verwacht. Het onderzoek voorspelt namelijk dat scheiding van het verkeer in betalende en niet-betalende weggebruikers files veroorzaakt op de toevoerweg. Per project moet daarom worden bezien of de hoofdregel voldoende is om de heffing ook daadwerkelijk in de praktijk als effectief instrument te kunnen inzetten of dat het nodig is om op bestaande weginfrastructuur te heffen. In het laatste geval is het van belang dat de regionale partners (provincie, gemeenten en, voor zover aan de orde, de plusregio, bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen) en het Rijk gezamenlijk van de noodzaak daarvan overtuigd zijn.

Criterium

Heffen op bestaande wegen is alleen mogelijk op een weg die in dezelfde verbinding voorziet als of in het verlengde ligt van de nieuw aan te leggen infrastructuur. In de Uitvoeringsagenda bij de Nota Mobiliteit staat dat van belang is dat de betalende weggebruiker direct profijt heeft van de infrastructurele aanpassing, bijvoorbeeld doordat er sprake is van bundeling van infrastructuur. Gezocht is naar een eenduidige formulering in het wetsvoorstel, die ertoe leidt dat heffen op bestaande wegen slechts in beperkte gevallen mogelijk is. Daarom wordt voorgesteld bovengenoemd criterium te hanteren. Op deze wijze wordt aangesloten bij de term «bundeling van infrastructuur».

Overwogen is om een ander criterium te hanteren om te bepalen wanneer op een bestaande weg mag worden geheven. Zo is bezien of heffing op bestaande infrastructuur kan worden toegestaan als de doorstroming op die weg verbetert. Dit sluit echter niet goed aan op de term «bundeling van infrastructuur», omdat de doorstroming ook op wegen in de wijde omgeving van het knelpunt kan verbeteren. De regering wil op dit moment niet zo ver gaan met heffen op bestaande wegen.

Een andere manier om te bepalen op welke bestaande wegen geheven kan worden, is die wegen reeds in dit wetsvoorstel te noemen. Op dit moment wordt echter nog onderzocht welke projecten eventueel voor toepassing van een tarief in aanmerking zouden kunnen komen. Pas als de uitkomsten bekend zijn, kan een lijst worden gemaakt. De regering wil

daar met dit wetsvoorstel niet op wachten. Uiteindelijk zal in het zogenoemde betaalpuntbesluit (artikel 3) worden bepaald op welke bestaande wegen een tol- of versnellingstarief kan worden geheven (zie verder paragraaf 3.2).

Gratis alternatief

In de Nota Mobiliteit is aangegeven dat een voorwaarde voor het invoeren van een versnellingsprijs is dat de weggebruiker kan kiezen tussen enerzijds betalen en reistijdwinst en anderzijds een «gratis» alternatief, eventueel met een langere reistijd. Deze voorwaarde begrenst de mogelijkheden tot heffen op bestaande wegen. Wat het gratis alternatief is wordt op projectniveau bepaald (zie hoofdstuk 3).

2.3 Infrastructuur voor openbaar vervoer

In het kabinetsstandpunt van de Nota Mobiliteit deel III staat dat het bij de knelpuntlocaties die voor versnelling in aanmerking komen, zowel kan gaan om versnelde uitbreiding van weginfrastructuur als om infrastructuur voor openbaar vervoer, mits met deze investering de bereikbaarheid op het knelpunt zichtbaar verbetert.¹ Kern hiervan is dat de versnelde oplevering van de nieuwe of aangepaste OV-infrastructuur de doorstroming op het bestaande knelpunt op de weg verbetert. Dit beleidsuitgangspunt is vertaald in het voorgestelde artikel 25, onderdeel b. Die bepaling regelt – in lijn met de vorige paragraaf – dat een versnellingstarief mag worden geheven op een bestaande weg als deze in dezelfde verbinding voorziet als de nieuwe OV-infrastructuur. De netto-opbrengst van het versnellingstarief op deze bestaande weg wordt uitsluitend gebruikt ter bekostiging van de versnelling van de oplevering van de desbetreffende OV-infrastructuur (zie het voorgestelde artikel 10, derde lid).

2.4 Aanwending van opbrengsten

Zoals eerder vermeld wordt de netto-opbrengst van een tol- of versnellingstarief uitsluitend gebruikt ter bekostiging van de (versnelde aanleg van de) nieuwe infrastructuur. Dat geldt dus ook als «flankerend» aan de heffing op een nieuwe hoofdweg, een tarief wordt geheven op een bestaande weg die in beheer is bij een decentrale overheid, en omgekeerd. De opbrengst van een toltarief is bedoeld voor de financiering van de nieuwe infrastructuur. De opbrengst van een versnellingstarief is bedoeld voor bijvoorbeeld de rentekosten die zijn gemoeid met de versnelde aanleg. De totale kosten van de nieuwe infrastructuur moeten worden gezien op projectniveau. Als daar bestuurlijk overeenstemming over is, kunnen de maatregelen aan bestaande wegen – voor zover noodzakelijk door het heffen van een tol- of versnellingstarief op de nieuwe weg – vallen onder de reikwijdte van het project. Daarbij kan gedacht worden aan maatregelen ter voorkoming van negatieve effecten van heffing op het gebied van luchtkwaliteit, geluid en verkeersveiligheid.

3. TOEPASSING VAN MOBILITEITSTARIEVEN

3.1 Procedure

Betekenis MIT

In de Nota Mobiliteit staat dat de knelpuntlocaties die versneld kunnen worden aangepakt, door de decentrale overheden en het Rijk gezamenlijk worden bepaald.² Hiertoe worden jaarlijks overleggen gevoerd tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en de bestuurders van de verschillende regio's (provincies, gemeenten en plusregio's) in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT), als bedoeld in

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 644, nrs. 12–13, blz. 27.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 644, nrs. 12–13, blz. 27.

artikel 4 van de Wet Infrastructuurfonds. Vervolgens wordt in het MIT vastgelegd welke (bereikbaarheids)knelpunten worden opgelost. In dit verband wordt ook verkend of toepassing van een mobiliteitstarief kansrijk is. Indien de oplossing nieuwe infrastructuur betreft, dan wordt hierin tevens vastgelegd of de aanleg daarvan (mede) wordt gefinancierd door toepassing van een tol- of versnellingstarief.

Betaalpuntbesluit

Om op een weg een tol- of versnellingstarief te kunnen heffen dient een besluit op grond van artikel 3 te worden genomen tot aanwijzing van een betaalpunt. In dit zogenoemde betaalpuntbesluit wordt besloten over het soort te heffen mobiliteitstarief, de plaats van de betaalpunten en de hoogte van de begrote opbrengst. Het is de bedoeling van het wetsvoorstel dat bij het betaalpuntbesluit, op projectniveau, een afweging wordt gemaakt tussen onder meer heffen op bestaande wegen en de beschikbaarheid van het gratis alternatief. Daarbij moeten de effecten van heffen op verkeer en vervoer, milieu en verkeersveiligheid worden bekeken, ook voor het wegennet in de omgeving. Het wetsvoorstel geeft de ruimte om dit goed gemotiveerd en in onderling overleg tussen alle relevante partijen te doen.

Besluitvormingsprocedures

Omdat de heffing van een tarief geschiedt ter financiering van infrastructuur, zal de procedure voor een betaalpuntbesluit gewoonlijk plaatsvinden in samenhang met de besluitvorming over de aanleg of wijziging van een weg. Voor de besluitvorming over hoofdwegen wordt in beginsel de procedure op grond van de Tracéwet gevolgd, gecombineerd met de procedure op grond van de Wet milieubeheer inzake een milieueffectrapportage (m.e.r.). Voor aanpassing van het onderliggend wegennet zal veelal een procedure op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening aan de orde zijn (bestemmingsplan), al dan niet in combinatie met een m.e.r.-procedure. Voor een betaalpuntbesluit op zich zelf geldt geen verplichting tot het opstellen van een milieueffectrapport (MER).

In een MER wordt beschreven wat de effecten van het project zijn op het gebied van verkeer en vervoer, leefbaarheid en milieu. De gevolgen voor verkeersveiligheid kunnen daarbij een rol spelen. In dit onderzoek kan tevens worden onderzocht wat voor deze aspecten de effecten zijn van toepassing van een tol- of versnellingstarief. De locatie van de betaalpunten moet daarbij worden betrokken. Elke m.e.r.-procedure begint met de bekendmaking van een zogenoemde startnotitie, waarin de initiatiefnemer de voorgenomen activiteit en de te onderzoeken milieugevolgen globaal beschrijft. Voordat het onderzoek van start gaat, dient het bevoegde gezag richtlijnen vast te stellen die aangeven op welke alternatieven en effecten het onderzoek zich moet richten. De Commissie voor de m.e.r. adviseert het bevoegd gezag over deze richtlijnen in de vorm van een advies voor richtlijnen.

Wat betreft de locatie van de betaalpunten zijn er verschillende mogelijkheden. In ieder geval moet de plaats van de betaalpunten worden bepaald op of bij de nieuw aan te leggen weg. In bepaalde gevallen kan ook op een bestaande weg worden geheven, namelijk als deze in dezelfde verbinding voorziet als de nieuw aan te leggen infrastructuur of in het verlengde daarvan ligt. In alle gevallen kan worden onderzocht wat de verkeers- en vervoers-, en de milieu-effecten van heffing op die plekken zijn, waarbij ook de verkeersveiligheid een rol zal spelen. In het tracébesluit of bestemmingsplan wordt uiteindelijk bepaald welke variant daadwerkelijk wordt aangelegd. In samenhang met de vaststelling van deze planologische besluiten wordt – indien aan de orde – tevens een besluit genomen over de toepassing van een tol- of versnellingstarief. Het ligt voor de hand dat

het bevoegde gezag tegelijkertijd met de planologische besluiten een betaalpuntbesluit neemt. Wat betreft hoofdwegen wordt een dergelijk gecombineerd besluit (tracébesluit en betaalpuntbesluit) genomen door de Minister van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met de Ministers van Financiën en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Voor wegen die onder het beheer van de decentrale overheden vallen, vindt de besluitvorming plaats in het kader van het bestemmingsplan en het betaalpuntbesluit.

Samenloop procedures

Om procedurele redenen ligt het voor de hand het tracébesluit en het betaalpuntbesluit op hetzelfde moment te nemen. Voor beide besluiten is immers (deels) dezelfde beslisinformatie aan de orde. Ook kunnen dan inspraak- en beroepsprocedures parallel worden doorlopen. De Tracéwet (bij hoofdwegen) dan wel de Wet op de Ruimtelijke Ordening (bij wegen van decentrale overheden) voorziet in inspraakprocedures bij de besluitvorming over nieuwe infrastructuur, inclusief de wijze van beprijzing. De huidige Wbm bepaalt dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht (afdeling 3.4) van toepassing is op de voorbereiding van een betaalpuntbesluit voor heffing op hoofdwegen. Op grond van de Tracéwet geldt voor een tracébesluit hetzelfde. Voor beide besluiten geldt dat door een ieder zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht. Tegen een betaalpuntbesluit en een tracébesluit kan door belanghebbenden beroep op de rechter worden ingesteld.

Om de procedure van totstandkoming van het betaalpuntbesluit en de rechtsbescherming daartegen voor hoofdwegen en onderliggende wegen zoveel mogelijk identiek te maken, stelt dit wetsvoorstel op enkele onderdelen een verdere harmonisatie voor. Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdelen R en S.

3.2 Betrokkenheid medeoverheden, weggebruikers en belangenorganisaties

In paragraaf 2.2 is reeds aangegeven dat het bij heffen op bestaande wegen van belang is dat de regionale partners (provincie, gemeenten en, voor zover aan de orde, de plusregio, bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen) en het Rijk gezamenlijk van de noodzaak overtuigd zijn. In de huidige wet is een aantal waarborgen voor betrokkenheid van medeoverheden ingebouwd. Voor hoofdwegen voorziet de wet in verplichte raadpleging van betrokken provincie(s) en gemeenten (artikel 30, tweede lid). Voor onderliggende wegen is het betaalpuntbesluit van de decentrale wegbeheerder onderworpen aan voorafgaande goedkeuring door de Ministers van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat. De goedkeuring moet worden onthouden indien de aanwijzing van een betaalpunt naar verwachting ongewenste gevolgen heeft voor andere wegen. In de toelichting op het decentrale betaalpuntbesluit zal hierop dus moeten worden ingegaan. Een dergelijke toelichting zal aan overtuigingskracht winnen als daaruit blijkt dat overeenstemming is bereikt met andere betrokken wegbeheerders.

Voor hoofdwegen is de betrokkenheid van de weggebruiker en van belangenorganisaties verzekerd door middel van de verplichte toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, waarbij een ieder zienswijzen naar voren kan brengen. In dit wetsvoorstel wordt dit ook van toepassing verklaard op de voorbereiding van een centraal betaalpuntbesluit (zie artikel 30, eerste lid van de huidige wet en de voorgestelde wijziging daarvan in artikel I, onderdeel R). Uit de Algemene wet bestuursrecht volgt dat een wegbeheerder die een betaalpuntbesluit wil nemen de nodige kennis omtrent de relevante feiten en belangen moet vergaren en deze belangen moet afwegen.

3.3 Rol parlement bij heffing op hoofdwegen

Op twee momenten wordt het parlement betrokken bij heffing op hoofdwegen. Het eerste moment is bij de vaststelling van het MIT, waarin over de mogelijkheden voor de toepassing van een tol- of versnellingstarief bij concrete projecten zal worden gesproken. Het kan in dit verband gaan om het voornemen tot heffen op nieuwe en bestaande wegen. Het tweede moment is bij het besluit tot aanwijzing van de plaats van het betaalpunt (artikel 3). Dit besluit wordt wat betreft hoofdwegen genomen door de Minister van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met de Ministers van Financiën en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Zowel het ontwerpbesluit als het definitieve besluit worden onverwijld toegezonden aan het parlement (artikel 3, derde lid). Wat betreft onderliggende wegen wordt het besluit genomen door de decentrale overheid; een dergelijk besluit behoeft de goedkeuring van de drie genoemde ministers.

Indien heffing op een bestaande hoofdweg nodig is, zal in de toelichting bij het (ontwerp)betaalpuntbesluit onder meer worden ingegaan op het gratis alternatief voor de weggebruiker.¹ Het ligt voor de hand dat een decentrale overheid hetzelfde doet als zij heffing op een bestaande decentrale weg nodig acht.

3.4 Start en einde heffing versnellingstarief en toltarief

Het versnellingstarief mag geheven worden op en in de directe nabijheid van een knelpunt dat eerder wordt opgeleverd dan oorspronkelijk was gepland. Het toltarief mag conform de huidige wet alleen worden geheven op nieuwe infrastructuur. Nu dit wetsvoorstel de heffing van een tol- of versnellingstarief op bestaande wegen onder voorwaarden mogelijk maakt, is het van belang om voor dergelijke wegen expliciet te bepalen wanneer de heffing mag aanvangen. In de Nota Mobiliteit staat dat het versnellingstarief pas mag worden geheven als de uitbreiding van de infrastructuur gereed is.² Werkzaamheden aan de infrastructuur veroorzaken vaak overlast voor de weggebruiker. De weggebruiker hoeft pas te betalen als deze overlast is afgelopen en hij profijt heeft van de uitbreiding. De regering acht een onderscheid tussen het toltarief en het versnellingstarief op dit punt niet gerechtvaardigd. Daarom wordt voorgesteld om voor beide tarieven te regelen dat pas mag worden begonnen met de heffing op een bestaande weg of baan als de nieuwe infrastructuur klaar is. De regering hecht eraan om ook duidelijkheid te scheppen over het moment van beëindiging van de heffing. Heffing van het versnellingsstarief stopt zodra de totale netto-opbrengst gelijk is aan de extra kosten van de versnelling van het project. Bij het besluit tot aanwijzing van de plaats van het betaalpunt wordt de hoogte van deze extra kosten vermeld. Heffing van het toltarief wordt beëindigd als de totale netto-opbrengst gelijk is aan het bedrag aan begrote opbrengst dat vooraf is genoemd in het besluit tot aanwijzing van de plaats van het betaalpunt.

3.5 Differentiatie naar milieukeurmerken

De huidige wet voorziet voor het toltarief in differentiatie van de tariefhoogte naar tijd. Het Platform Anders Betalen voor Mobiliteit adviseert om bij het versnellingstarief vanuit de problematiek van de luchtkwaliteit extra rekening te houden met de milieukeurmerken van het voertuig.³ Daarom wordt in dit wetsvoorstel voor het tolen versnellingstarief differentiatie van de tariefhoogte naar milieukeurmerken mogelijk gemaakt. Het tol- en het versnellingstarief zijn weliswaar bedoeld voor de bekostiging van infrastructuur, maar als door differentiatie tevens een bijdrage kan worden geleverd aan de oplossing van leefbaarheidsproblemen, dan wil

¹ Zoals verwoord in de Nota Mobiliteit (Kamerstukken II 2003/04, 29 644, nrs. 12–13, blz. 25).

² Kamerstukken II 2003/04, 29 644, nrs. 12–13, blz. 27.

³ Nationaal Platform Anders betalen voor Mobiliteit, mei 2005, blz. 58.

de regering die mogelijkheid in dit wetsvoorstel bieden. Uitgangspunt voor de differentiatie naar milieukeurmerken zijn de milieuprestaties van voertuigen, zoals de uitstoot van milieuvervuilende stoffen, maar ook andere indicatoren zijn denkbaar.

Bij een eventuele differentiatie naar de milieukeurmerken van vrachtwagens moet worden aangesloten bij het systeem van (EURO-)emissienormen zoals dat in de gewijzigde eurovignet-richtlijn wordt voorgeschreven.¹ In beginsel verplicht de richtlijn zelfs om een dergelijke milieudifferentiatie toe te passen vanaf 2010 daar waar een tol- of versnellingsstarief wordt geheven op vrachtwagens met een maximaal toegestaan totaalgewicht van ten minste 3500 kg.²

3.6 Betaling

Voorafgaand aan, gelijktijdig met of onverwijld na de passage

Zoals gezegd gaat dit wetsvoorstel uit van een free flow-heffingssysteem. Gedacht wordt aan systemen waarbij frequente gebruikers – op vrijwillige basis – een technische voorziening (al dan niet ingebouwd, bijvoorbeeld een «kastje» of een «tag») in hun voertuig hebben waarmee het verschuldigde tarief gelijktijdig met het passeren van het betaalpunt kan worden betaald. Andere weggebruikers kunnen op andere wijze betalen, bijvoorbeeld bij een benzinestation of op een parkeerplaats, waar gebruik kan worden gemaakt van een betaalzuil of waar een telefonisch berichtje kan worden verzonden. De huidige Wbm staat betaling toe gelijktijdig met de passage of «onverwijld na het doen van aangifte», dat wil zeggen onverwijld na het passeren van het betaalpunt. Het ligt in de bedoeling om die laatste bepaling zó in te vullen dat tot maximaal 24 uur na het passeren van het betaalpunt kan worden betaald. Daartoe zal gebruik worden gemaakt van de bevoegdheid om nadere regels te stellen inzake de betaling. Weggebruikers die geen frequent gebruik van de «beprijde» weg maken en er incidenteel op terechtkomen, krijgen op deze manier niet direct te maken met het handhavingsinstrumentarium. Daarnaast wordt voorgesteld om ook voorafgaande betaling toe te staan.

Handhaving

Indien een weggebruiker niet tijdig betaalt, zal het verschuldigde actief worden ingevorderd, te beginnen met de verzending van een betalingsherinnering aan het adres van de kentekenhouders. Op grond van artikel 42 van de Wbm kunnen de politie en speciaal daartoe aangewezen ambtenaren van de rijksbelastingdienst weggebruikers staande houden. Om dan ter plekke te kunnen «afrekenen», wordt voorgesteld om aan artikel 6 de bepaling toe te voegen dat het mobiliteitstarief ook kan worden betaald door een ander dan de kentekenhouders. Daarnaast wordt voorgesteld om artikel 42 uit te breiden door te bepalen dat in geval van staandehouding het verdere gebruik van het motorrijtuig kan worden belet zolang nog verschuldigde bedragen (toltarief, versnellingsstarief, eventuele boetes en invorderingsrente) niet zijn betaald. Die bevoegdheid kan uiteraard ook worden toegepast als bijvoorbeeld bij een algemene verkeerscontrole blijkt dat er op het betreffende kenteken nog bedragen openstaan. De maatregel is zonder onderscheid van toepassing op voertuigen met Nederlandse en buitenlandse kentekens.

Eén loket voor de weggebruiker

In de Uitvoeringsagenda van de Nota Mobiliteit staat als uitgangspunt voor de «inningsorganisatie» dat deze organisatie de weggebruiker één integrale rekening stuurt.³ De achterliggende gedachte daarbij is het gebruiksgemak voor de weggebruiker in het geval dat op meerdere wegen een versnellings- of toltarief wordt geheven. De invoering van een versnellingsprijs vraagt vanaf de eerste dag om een nauwgezette, zorgvul-

¹ Richtlijn nr. 2006/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 mei 2006 tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen (PbEU L 157).

² Artikel 7, tiende lid, onderdeel b.

³ Kamerstukken II 2003/04, 29 644, nr. 14, blz. 12.

dige en publieksvriendelijke communicatie, gericht op het vergroten van kennis en betrokkenheid. Daarom is in het wetsvoorstel opgenomen dat overheden die een mobiliteitstarief instellen een gezamenlijke voorziening treffen voor de communicatie met de weggebruiker («één loket»). Het is onwenselijk dat de weggebruiker van verschillende organisaties rekeningen krijgt en bijvoorbeeld op verschillende websites of via verschillende telefoonnummers moet betalen. Voor de vorm van de gezamenlijke voorziening zijn verschillende mogelijkheden. Gedacht kan worden aan een landelijke organisatie, aan gezamenlijke ICT-oplossingen, maar ook aan vormen zoals bij de mobiele telefonie, waar de gebruiker een overeenkomst heeft met een aanbieder en de kosten van bellen via een andere aanbieder (in het buitenland), door zijn eigen aanbieder in rekening worden gebracht. De regering wil de openbare lichamen, mogelijk in samenspraak met marktpartijen, de vrijheid geven om daarin gezamenlijk een vorm te kiezen. Zo nodig kunnen echter regels worden gesteld (artikel 12a, tweede lid).

4. BESCHERMING PERSOONSGEGEVENS

4.1 NAW-gegevens

Artikel 8 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) bepaalt dat persoonsgegevens onder meer mogen worden verwerkt indien de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak. De huidige Wbm bepaalt dat de Minister van Verkeer en Waterstaat (hoofdwegen) respectievelijk de decentrale wegbeheerder verantwoordelijk is voor de heffing en de invordering van het tol- en versnellingsstarief. Om te kunnen vaststellen of de gegevens die verzameld worden toereikend, terzake dienend en niet bovenmatig zijn, is in dit wetsvoorstel bepaald dat het doel van de verwerking van de persoonsgegevens de heffing en invordering van het mobiliteitstarief is of het opleggen en invorderen van boetes. Dat betekent dat persoonsgegevens mogen worden verwerkt voor zover dat voor dat doel noodzakelijk is. De soort gegevens die voor dit doel worden verzameld, zijn naam, adres en woonplaats (NAW-gegevens). Deze gegevens zijn noodzakelijk om de kentekenhouder te identificeren en het invorderingstraject in gang te zetten wanneer niet (tijdig) is betaald. Koppeling van het kenteken aan NAW-gegevens is echter niet in alle gevallen noodzakelijk. Hieronder wordt daar uitgebreider op ingegaan. Daarnaast zouden zich één of meer van de andere in artikel 8 Wbp genoemde situaties kunnen voordoen, bijvoorbeeld de situatie dat «de betrokkene voor de verwerking zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend». Oneigenlijk gebruik van die toestemming moet overigens worden voorkomen. Bij de uitwerking van de inningsorganisatie zal hiermee rekening moeten worden gehouden. Bij de uitwerking van de inningsorganisatie zal met dergelijke aspecten rekening worden gehouden.

4.2 Inningsorganisatie

Het kabinet heeft in de Uitvoeringagenda aangegeven dat voor de techniek en de «inningsorganisatie» een Europese aanbesteding wordt voorbereid.¹ Bovendien geeft het aan dat één van de eisen aan de inningsorganisatie het waarborgen van privacy is, en dat deze eis nauwkeurig moet worden beschreven in het programma van eisen. Als naar aanleiding van de aanbesteding daadwerkelijk één of meer ondernemingen bij de uitvoering van (onderdelen van) de heffing en invordering worden betrokken, dan valt te verwachten dat de techniek en de organisatie voor de heffing en inning pas in de aanbestedingsprocedure worden bepaald. In de aanbesteding zal in ieder geval aandacht worden besteed aan de

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 644, nr. 14, blz. 12.

soort van gegevens die wordt verzameld, de wijze van gegevensverzameling, de mate waarin anonieme deelname aan het systeem mogelijk is (techniek), de toegang tot de gegevens (wie en waarom?) en de waarborgen voor beveiliging (organisatie). In de overeenkomst met de onderneming wordt vastgelegd welke specifieke regels ten aanzien van de bescherming van persoonsgegevens in acht moeten worden genomen.

Bij een eventuele uitvoering van taken door marktpartijen denkt de regering vooralsnog aan feitelijke en ook bepaalde juridische werkzaamheden waarbij overheidsdwang (de sterke arm) niet aan de orde is. Daarbij kan gedacht worden aan de inrichting van de inningsorganisatie, het verzorgen van de techniek, de elektronische en administratieve controle of er betaald is door de weggebruikers, het versturen van een betalingsherinnering, het opleggen van een naheffingsaanslag, het opleggen van een verzuimboete (binnen het kader van door de minister gegeven beleidsregels) en het versturen van een aanmaning.

De regering wil de persoonlijke levenssfeer van de weggebruiker afdoende beschermen. Omdat getracht zal worden om marktpartijen te betrekken bij de techniek en de inningsorganisatie, kan nog geen volledig beeld worden gegeven van de concrete wijze van bescherming. Hieronder wordt geschetst welke technische mogelijkheden er zijn, welke consequenties die hebben voor de gegevensverzameling en bewerking en welke uitgangspunten van belang zijn in de procedure van aanbesteding.

Free flow-heffingssysteem

Bij de free flow-heffingssysteem zijn er grofweg vier technieken die voor de heffing en invordering kunnen worden gebruikt. Ten eerste de kentekenregistratie. Bij het passeren van het betaalpunt wordt het kenteken optisch vastgelegd en de weggebruiker krijgt een rekening thuis gestuurd. Ten tweede een inboekstelsel zoals in Londen wordt gebruikt: de weggebruiker is zelf verantwoordelijk voor elektronische inboeking en betaling. Ten derde microgolfcommunicatie, waarbij in het voertuig een eenvoudige zender/ontvanger (transponder of «tag») wordt geplaatst die communiceert met het betaalpunt boven de weg (Oostenrijk). Ten vierde plaatsbepaling per satelliet, waarbij gegevens worden verstuurd via mobiele communicatie (Duitsland). Bij de laatste drie technieken wordt kentekenregistratie alleen gebruikt voor controle en sanctionering. Een combinatie van de technieken voor frequente en niet-frequente gebruikers behoort tot de mogelijkheden.

Aanbesteding inningsorganisatie en -techniek

De bescherming van persoonsgegevens zal een belangrijk element zijn in de aanbesteding van de techniek en de inningsorganisatie. Het is van belang dat voorafgaand aan de aanbesteding wordt aangegeven welke gegevensverwerkingen voor welk doel noodzakelijk zijn (artikel 7 Wbp).

Voor de aanbesteding zijn daarnaast twee uitgangspunten geformuleerd. Het eerste uitgangspunt betreft de organisatie van de heffing en inning. Het is van belang dat er een organisatorisch onderscheid wordt aangebracht tussen de verwerking van persoonsgegevens voor de heffing en invordering van het tol- en versnellingsstarief en indien aan de orde (dat wil zeggen: als de betrokken weggebruiker zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend) de verwerking van persoonsgegevens voor marktonderzoek, verkoopactiviteiten en de levering van extra diensten. Bovendien zal moeten worden bezien wat de mogelijkheden zijn om een specifieke organisatorische eenheid, al dan niet binnen de inningsorganisatie, te belasten met de koppeling van kentekengegevens aan NAW-gegevens. Deze specifieke eenheid is de enige die toegang heeft tot de NAW-gegevens.

Het tweede uitgangspunt betreft de techniek. Verkend moet worden wat de mogelijkheden zijn om weggebruikers anoniem te kunnen laten deelnemen aan het systeem. Dat kan bijvoorbeeld met kastjes waarmee voor een bepaald bedrag vooraf is betaald zonder koppeling aan persoonsgegevens, of door middel van aggregatie van verplaatsingsgegevens. Mede ten behoeve van de anonieme betaler wordt voorgesteld om aan artikel 6 Wbm de bepaling toe te voegen dat het mobiliteitstarief kan worden betaald door een ander dan de houder van het motorrijtuig. Het mobiliteitstarief wordt namelijk geheven van de houder van het motorrijtuig, en dat is in beginsel de kentekenhouder. De voorgestelde wijziging maakt het mogelijk dat het tarief wordt betaald door de bestuurder, of diegene nu wel of niet de kentekenhouder is.

Met inachtneming van de wettelijke eisen uit de Wbp wordt bij de uiteindelijke keuze voor de toe te passen techniek en vormgeving van de 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, controle en sanctionering en de kosten van het systeem.

4.3 Aangifte

De huidige Wbm verklaart drie algemene belastingwetten van overeenkomstige toepassing op de heffing en invordering van de mobiliteitstarieven. Zowel voor de aangifte (het passeren van het betaalpunt, zie artikel 6, tweede lid), als voor de betaling en de sanctionering is verzameling en verwerking van persoonsgegevens nodig. Analyse van het aangifte- en betalingsproces geeft aan welke gegevens, wanneer en hoe lang nodig zijn. Aangifte wordt gedaan op het moment van passeren van het betaalpunt. Het betaalpunt kan apparatuur bevatten die registreert welk voertuig passeert. Indien op het moment van passeren een betaling wordt geregistreerd, dan is daarmee het mobiliteitstarief voldaan en is koppeling van het kenteken aan gegevens over naam, adres en woonplaats (NAW-gegevens) niet nodig. De kentekengegevens mogen worden bewaard tot het moment dat de bezwaar- en beroepstermijn is verstreken dan wel de behandeling van een ingediend bezwaar- en beroepschrift is afgerond. Dat is nodig omdat de minister in geval van betwisting moet kunnen bewijzen dat het motorrijtuig op het desbetreffende tijdstip op de desbetreffende plaats was.

Indien op het moment van passeren geen betaling is geregistreerd, dan dienen additionele handelingen plaats te hebben. Bepaald moet worden welk kenteken het betaalpunt passeert en gecontroleerd moet worden of voor dit kenteken vooraf of binnen de gestelde termijn na passage is betaald. Indien geen betaling is verricht, dan is koppeling van het kenteken aan NAW-gegevens noodzakelijk om de weggebruiker te kunnen identificeren en het invorderingsproces in gang te kunnen zetten.

¹ Richtlijn nr. 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoer- tuigen (PbEG L 187), zoals deze is gewijzigd bij richtlijn nr. 2006/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 mei 2006 (PbEU L 157).

² Richtlijn nr. 2006/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 mei 2006 tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoer- tuigen (PbEU L 157).

³ Richtlijn nr. 2004/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 van 29 april 2004 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap (PbEU L 200).

⁴ Het begrip «tolgeld» in de herziene richtlijn omvat ook het versnellingsstarief.

5. INTERNATIONALE ASPECTEN

5.1 Europese regelgeving

De EG-richtlijnen 1999/62/EG («eurovignet-richtlijn»)¹, 2006/38/EG² en 2004/52/EG³ vormen gezamenlijk het communautaire kader voor beprijzing op het Europese wegennet. Beide richtlijnen stellen randvoorwaarden aan de concrete uitwerking van de tol- en versnellingsprojecten. Uiteraard zullen die voorwaarden bij de uitwerking van de projecten en bij het aanwijzen van de betaalpuncten in acht moeten worden genomen. De eurovignetrichtlijn is recentelijk herzien. De herziene richtlijn voorziet in een verruiming van de mogelijkheden voor tolheffing⁴ bij zwaar vrachtverkeer. Deze is van toepassing op vrachtverkeer met een maximaal laad-

vermogen vanaf 3,5 ton. Het toepassingsgebied beperkt zich tot de Trans-Europese Netwerken (TEN's). De herziene richtlijn introduceert een aangepaste grondslag voor tarifiering, een methodologie voor het berekenen van toltarieven en een bepaling voor het toekennen van een korting aan frequente gebruikers. Ook bevat de herziene richtlijn een bepaling dat een lidstaat naar eigen inzicht de opbrengsten van de heffing mag besteden, zolang het de gehele transportsector of het gehele netwerk ten goede komt. Verder worden mogelijkheden voor differentiatie van tol en gebruiksrechten op basis van milieukeurmerken verruimd.

Er is expliciet bepaald dat het een lidstaat vrij staat om buiten de TEN's op grond van het subsidiariteitsbeginsel tol te heffen. Wanneer een wegvak (hoofdwegennet of onderliggend wegennet) niet behoort tot de TEN's is Nederland derhalve op grond van het subsidiariteitsbeginsel vrij in de keuze om al dan niet een toltarief of een versnellingsstarief te vragen. Overigens wordt op initiatief van de Europese Commissie onderzoek gedaan naar de externe kosten van wegvervoer in samenhang met de overige modaliteiten.

In de herziene richtlijn geldt eveneens het verbod van dubbele heffing: met uitzondering van bruggen of tunnels, mag naast een «gebruiksrecht» op een zelfde traject geen tol worden geheven. Omdat thans op het Nederlandse hoofdwegennet een gebruiksrecht (eurovignet) wordt geheven, moet – zolang deze regels gelden – met deze beperking rekening worden gehouden bij de uitwerking van een tol- of versnellingsproject. Zo nodig kan artikel 7 Wbm worden gebruikt om vrachtwagens vrij te stellen. De herziene richtlijn biedt wel de mogelijkheid om – naast een bestaand gebruiksrecht of een bestaande tol – de volgende heffingen in te voeren:

- specifieke heffingen op stadsverkeer;
- regulerende heffingen die specifiek bedoeld zijn om tijd- en plaatsgebonden verkeersopstoppingen tegen te gaan;
- regulerende heffingen die specifiek bedoeld zijn om ongewenste milieueffecten tegen te gaan.

De gewijzigde richtlijn vormt naar het oordeel van de regering geen beletsel voor het onderhavige wetsvoorstel. Wel moet elk concreet voorplan om een tol- of versnellingsstarief te gaan heffen, nauwgezet aan de gewijzigde richtlijn worden getoetst. Op de betekenis van de richtlijn voor differentiatie van de tariefhoogte naar milieukeurmerken van vrachtwagens is al ingegaan in paragraaf 3.5.

Richtlijn 2004/52/EG bevat voorschriften voor onder meer de techniek van elektronische tolsystemen die na 31 december 2006 in gebruik worden genomen. Concreet houdt dat in dat voor het heffingssysteem één of meer van de technieken moeten worden gebruikt die genoemd worden in artikel 2, eerste lid, van de richtlijn: plaatsbepaling per satelliet, mobiele communicatie volgens de GSM-GPRS-norm of «5,8 GHz microgolfttechnologie». De andere eis in de richtlijn, te weten de Europese elektronische tolheffingsdienst, moet eerst op Europees niveau nader worden uitgewerkt. Lidstaten zijn vrij om een eigen beprijzingssysteem in de voeren. Dat is al in veel landen gebeurd, en er zijn ook verschillende nieuwe initiatieven (o.a. Tsjechië en Hongarije). De Europese elektronische tolheffingsdienst komt niet in de plaats van de eigen beprijzingssystemen, maar vult die systemen aan. Voor vrachtvervoer en personenvervoer moeten de beprijzingssystemen volgens de richtlijn op respectievelijk 1 juli 2009 en 1 juli 2011 zowel technisch als contractueel interoperabel kunnen worden aangeboden. Deze termijnen zijn waarschijnlijk niet haalbaar.

5.2 Betaling door weggebruikers met een buitenlands kenteken

Zoals in paragraaf 4.3 is uitgelegd, wordt gedacht aan een heffings-systeem waarbij van het passerende motorrijtuig het kenteken wordt geregistreerd. Indien voor die passage niet tijdig een (juiste) betaling wordt ontvangen, moeten bij het kenteken naam en adres van de kentekenhouders worden gezocht, om hem een betalingsherinnering te kunnen sturen, zo nodig gevolgd door de vervolgstappen van het invorderings-traject. Op dit moment – anders dan bij boetes voor verkeersovertredingen – is er echter geen grondslag om voor de heffing en invordering van mobiliteitstarieven gebruik te kunnen maken van gegevens omtrent de tenaamstelling van kentekenbewijzen en voertuigen uit (kenteken-)registers van buitenlandse autoriteiten. Er is nog geen Europese regelgeving over het verschaffen van kentekengegevens van onderdanen en het verlenen van bijstand ten behoeve van de heffing en invordering van mobiliteitstarieven aan andere Europese landen. In richtlijn 2004/52/EG¹ – die in april 2004 van kracht is geworden en in Nederland eind 2005 is geïmplementeerd in de Wegenverkeerswet 1994 (Stb. 593) – wordt het concept van de Europese elektronische tolheffingsdienst geïntroduceerd. Dat concept wordt op dit moment door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, bijgestaan door het bij de richtlijn ingestelde Comité elektronische tolheffing, nader uitgewerkt (technisch, procedureel en juridisch). Eén van de onderdelen die nader wordt uitgewerkt, is de grensoverschrijdende afwikkeling van betaling door weggebruikers met een buitenlands kenteken.

In Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland bestaan op dit moment al free flow-betalingssystemen. In deze landen worden de kentekens van niet-betalende voertuigen geregistreerd. In Zwitserland worden voertuigen bij de grens gecontroleerd op een eventuele betalingsachterstand. In de andere landen controleren mobiele patrouille-eenheden. Dergelijke voertuigen kunnen vervolgens staande worden gehouden. In paragraaf 3.6 is reeds aandacht besteed aan de handhaving van de betaling. Bestuurders van een motorrijtuig met een betalingsachterstand kunnen staande worden gehouden en worden belet om verder te rijden zolang het verschuldigde bedrag niet is betaald. Dat is ook voor bestuurders van motorrijtuigen met een buitenlands kenteken van belang. Dat deze maatregel in de praktijk mogelijk wat vaker zal worden toegepast in geval van een buitenlands kenteken, wordt veroorzaakt door het ontbreken van een voor de bestuurder van een dergelijk voertuig minder belastend alternatief. In het kader van richtlijn 2004/52/EG wordt gestreefd naar een betere Europese samenwerking op het punt van de inning van elektronisch geheven tolgeden. Zolang die samenwerking nog onvoldoende verzekerd is, beantwoordt de voorgestelde bevoegdheid aan een werkelijke behoefte en is zij zowel noodzakelijk als evenredig. Bij registratie dienen uiteraard waarborgen voor de betrokkenen te worden ingebouwd, bijvoorbeeld een informatieplicht en een inzage- en correctierecht.

6. GEVOLGEN VAN DE WETSWIJZIGING

6.1 Gevolgen voor de weggebruikers

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat weggebruikers een tol- of een versnellingsstarief gaan betalen op nieuwe en op specifiek benoemde, bestaande infrastructuur. Omdat de regering uitgaat van een free flow-techniek zijn er geen negatieve effecten op de reistijd. Door de (versnelde) aanleg van de nieuwe infrastructuur wordt de bereikbaarheid verbeterd. Het heffen van een tol- of versnellingsstarief heeft negatieve gevolgen voor

¹ Zie noot 3, blz. 14.

de koopkracht van de weggebruiker die het tarief betaalt. De betalende weggebruiker krijgt hiervoor (versneld) nieuwe infrastructuur tot zijn beschikking. Het is in lijn met het principe «de gebruiker betaalt». De omvang van het financiële effect is afhankelijk van de mate waarin de weggebruiker gebruik maakt van de geprijsde infrastructuur en van de hoogte van het tarief dat wordt geheven. Uitgangspunt is dat er voor de weggebruiker een gratis alternatief beschikbaar is. De hoogte van het tarief wordt bepaald bij de uitwerking van de concrete projecten. De effecten op reistijd en koopkracht zijn hierboven in algemene zin beschreven. Net als bij de effecten voor bedrijven kunnen ze pas in het geval van een specifiek prijszingsproject nader worden geëvalueerd.

Het gebruiksgemak voor met name de incidentele gebruiker van de geprijsde weg wordt met dit wetsvoorstel verbeterd. Het wetsvoorstel creëert de mogelijkheid om vooraf te betalen dan wel achteraf binnen een gestelde termijn. Bovendien wordt een voorziening getroffen om te bewerkstelligen dat de weggebruiker niet met verschillende inningsorganisaties te maken krijgt. Voor de communicatie met de weggebruiker moet een gezamenlijke voorziening worden getroffen.

6.2 Gevolgen voor bedrijven

Ook voor bedrijven zijn de effecten van de heffing van het tol- en versnellingsstarief tweeledig. Enerzijds boeken zij reistijdwinst door de verbeterde bereikbaarheid en anderzijds worden zij geconfronteerd met hogere financiële lasten. Dit is een algemene constatering die – net als bij de effecten voor de weggebruiker – in het geval van een specifiek project nader kan worden geëvalueerd (betaalpuntbesluit). De daadwerkelijke effecten zijn immers afhankelijk van de reistijdwinst in het specifieke geval en de hoogte van het tarief op de betreffende locatie. Het Centraal Planbureau (CPB) heeft voor zes locaties een economische analyse van de effecten van tolheffing uitgevoerd.¹ In het onderzoek is verondersteld dat de tarieven voor personenauto's € 1,- per passage bedragen en voor vrachtauto's € 3,- (24 uur per dag, 7 dagen per week). Bij deze aannamen zijn de totale welvaartsbaten voor bedrijven in Nederland € 200 mln. Dit bedrag is opgebouwd uit negatieve en positieve welvaartseffecten. Negatieve effecten betreffen € 200,- mln aan tolbetalingen en de positieve effecten betreffen besparingen bij bedrijven van € 400,- mln als gevolg van minder congestie op de weg (het reistijdeffect). De reistijdwinst door de uitbreiding van de infrastructuur en door de heffing compenseert dus ruimschoots de extra financiële lasten. Er zijn geen grote verschillen geconstateerd tussen de verschillende sectoren (industrie, bouw, groot-handel, detailhandel, wegtransport, zakelijke dienstverlening, quartaire sector).

Uiteraard speelt de ligging van het bedrijf, de hoogte van het tarief (en mogelijkheden van abonnementskorting daarbij) en de reistijdwinst door de nieuwe infrastructuur door de heffing een belangrijke rol. De heffing van een tol- of versnellingsstarief blijft immers maatwerk per project.

6.3 Administratieve lasten voor burgers en bedrijven

Het kabinet wil in deze kabinetsperiode de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en burgers verminderen. Onder administratieve lasten worden in dit verband verstaan: de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Concreet gaat het om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie.

Met dit wetsvoorstel worden beperkt nieuwe administratieve lasten geïntroduceerd. Immers de mogelijkheid om tol te heffen bestaat al, alleen het

¹ «Economische analyse van verschillende vormen van prijsbeleid voor het wegverkeer» (CPB-document no 87), CPB Den Haag, juni 2005.

versnellingstarief is nieuw. In potentie kunnen alle weggebruikers in Nederland te maken krijgen met deze administratieve lasten als zij een betaalpunt passeren, zowel burgers als bedrijven, zowel Nederlandse als buitenlandse kentekenhouders. In de praktijk zal er een grote variatie optreden onder weggebruikers: er zijn frequente gebruikers van de beprijste weg, incidentele gebruikers en weggebruikers die er nooit mee te maken hebben. De effectuering van de administratieve lasten die uit dit wetsvoorstel voortvloeien heeft niet plaats in deze kabinetsperiode, maar pas op het moment dat de eerste infrastructuurprojecten met een tol- of versnellingstarief worden opengesteld.

Geredeneerd vanuit de beperking van administratieve lasten zou een systeem met slagbomen het beste zijn. De weggebruiker betaalt en de slagboom gaat open. Slagbomen veroorzaken echter reistijdverlies, ten eerste omdat de weggebruiker moet stoppen om te betalen en ten tweede omdat er hierdoor in congestiegevoelige gebieden files ontstaan of verergeren. In de Nota Mobiliteit staat dat de versnellingsprijs bedoeld is om notoire knelpunten op te lossen en de doorstroming te verbeteren. Mede daarom wordt in het wetsvoorstel uitgegaan van een free flow-heffingssysteem.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is in kwalitatieve zin bezien wat de administratieve lasten zijn en of deze echt nodig zijn. In de eerste plaats gaat het om de benodigde tijd om kennis te nemen van de wetswijziging en van het feit dat er een versnellingstarief wordt geheven. Vervolgens gaat het om «het doen van aangifte» als van een beprijste weg gebruik wordt gemaakt en om het indienen van bezwaar en beroep indien men niet eens is met een eventuele naheffingsaanslag, een opgelegde boete of een opgelegde invorderingsrente. Ook de mogelijkheid om in te spreken bij de totstandkomingsprocedure van een aanwijzing van een betaalpunt en de mogelijkheden om tegen een aanwijzing bezwaar en beroep aan te tekenen moeten als een administratieve last worden gezien.

De administratieve lasten voor burgers en bedrijven zijn op dit moment moeilijk te kwantificeren. Het hangt af van het aantal en de locatie van de projecten die op grond van dit wetsvoorstel worden gestart en van de wijze van inning en administratieve verwerking. Voor de techniek en de inningsorganisatie wordt een aanbesteding gestart. Daarover is op dit moment nog geen duidelijkheid. De beperking van de administratieve lasten zal echter wel een aandachtspunt zijn in de aanbesteding. De hoogte van de administratieve lasten is afhankelijk van verschillende factoren, waaronder bijvoorbeeld de betrouwbaarheid van het invorderingssysteem (en daarmee het aantal bezwaren tegen foutieve aanslagen). Bij de uiteindelijke keuze voor de inningsorganisatie en -techniek wordt een afweging gemaakt tussen de mate van bescherming van de persoonsgegevens, de administratieve lasten voor burgers en bedrijven, de effectiviteit van de heffing, inning, controle en sanctionering en de kosten van het systeem.

Overwegingen over de beperking van de administratieve lasten hebben bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel een rol gespeeld. Dat blijkt onder meer uit de doelstelling van het wetsvoorstel om het gebruiksgemak voor de weggebruiker te vergroten. Er wordt uitgegaan van een free flow-heffingssysteem en voor de weggebruiker wordt de mogelijkheid gecreëerd om zowel voorafgaand aan passage, gelijktijdig met passage als een beperkte periode na passage te betalen. De weggebruiker krijgt één rekening, ook als er door meerdere wegbeheerders een mobiliteitstarief wordt geheven. De wijze van invordering gebeurt met overeenkomstige toepassing van de belastingwetgeving en is in het hele land gelijk, ook als het projecten van verschillende overheden betreft. Tot

slot is geregeld dat overheden een gezamenlijke voorziening moeten treffen als het gaat om de communicatie over projecten waar een tol- of versnellingsstarief wordt geheven. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over één website waar betaald kan worden, één rekening, één telefoonnummer, ongeacht de hoeveelheid tol- en versnellingsprojecten en de organisatie daarvan. De Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën stellen nadere regels over de elektronische betaling.

Mede gelet op het bovenstaande heeft het Adviescollege toetsing administratieve lasten besloten het wetsvoorstel niet te selecteren voor een toets. Het college gaat ervan uit dat een eventuele nadere uitwerking van het wetsvoorstel in lagere regelgeving met een nadere kwantificering van de gevolgen voor de administratieve lasten en aandacht voor minder belastende alternatieven voor advies aan het college wordt voorgelegd.

6.4 Gevolgen voor het milieu en de verkeersveiligheid

Milieu

Mogelijke effecten van de wetswijziging op het milieu (luchtverontreiniging, geluidbelasting, emissie van broeikasgassen en externe veiligheid) en de verkeersveiligheid zijn op dit moment alleen globaal in te schatten. Op nationaal niveau zijn de gevolgen voor het milieu te verwaarlozen. Daarbij is gekeken naar de luchtkwaliteit (NO₂ en PM₁₀) en naar CO₂.¹ Mogelijke effecten doen zich vooral lokaal voor. De berekening daarvan geschiedt te zijner tijd per project. De mate waarin lokale luchtverontreiniging optreedt zal mede bepalen of bepaalde infrastructuurprojecten gerealiseerd kunnen worden. Immers projecten kunnen alleen doorgang vinden als aan de vigerende wet- en regelgeving inzake luchtkwaliteit wordt voldaan. Onder het Besluit luchtkwaliteit 2005 betekent dat, dat de luchtkwaliteit niet mag verslechteren of dat een verslechtering gecompenseerd moet worden (saldobenadering).

In algemene zin kan nog het volgende worden opgemerkt. De lokale luchtkwaliteit wordt met name beïnvloed door wijzigingen in de omvang, samenstelling en snelheid van het verkeer of door een verschuiving van verkeer. Beprijzen kan dit met zich meebrengen. Afname van het verkeer op een weg leidt tot afname van luchtverontreiniging aldaar (met name van emissie van NO₂ en PM₁₀) en een toename van het verkeer tot het omgekeerde effect. Verbetering van de lokale luchtkwaliteit kan worden bereikt door beïnvloeding van de samenstelling van het verkeer met behulp van differentiatie van de tarieven naar milieukeurmerken van het voertuig. Ook verplaatsing van vrachtverkeer van het onderliggend wegennet naar het hoofdwegennet of het afwikkelen van het verkeer via minder kwetsbare trajecten («hot spots») leidt tot verbetering van de lokale luchtkwaliteit, juist daar waar veel mensen worden blootgesteld. Omdat het betaalpuntbesluit gekoppeld is aan een Tracéwet- of bestemmingsplanprocedure wordt veelal een milieueffectrapportage uitgevoerd. Hierin worden de lokale milieu- en veiligheidseffecten als gevolg van verbeterde doorstroming en de verplaatsing van verkeer naar het onderliggende wegennet onderzocht. Op deze manier komt het milieubelang in de besluitvorming die op grond van deze wet mogelijk wordt gemaakt, afdoende aan de orde.

Verkeersveiligheid

Wat betreft de effecten voor de verkeersveiligheid kan het volgende worden opgemerkt:

- er is een sterke relatie tussen het aantal gereden autokilometers en het aantal verkeersdoden. Op voorhand valt echter niet te zeggen in

¹ Milieueffecten Anders Betalen voor Mobiliteit, Milieu en Natuur Planbureau, Bilthoven 2005 (rapportnummer 773002029/2005). Externe effecten van varianten van Anders Betalen voor Mobiliteit, Platform Anders Betalen voor Mobiliteit, Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van VROM, Den Haag, 25 maart 2005.

- hoeverre als gevolg van een concreet project het aantal kilometers zal afnemen;
- een verschuiving van verkeer van het hoofdwegennet naar het onderliggend wegennet heeft een ongunstig effect op de verkeersveiligheid.

Op dit moment kan nog niet worden bepaald in hoeverre de milieu- en veiligheidseffecten van verschillende ontwikkelingen en verschuivingen van verkeer van het hoofdwegennet naar het onderliggende wegennet en omgekeerd elkaar zullen opheffen. Dat zal van geval tot geval moeten worden bekeken.

Overigens heeft beprijzing niet primair tot doel om de verkeersveiligheid te verhogen of de milieueffecten te beperken. De heffingen zijn bedoeld om de aanleg of aanpassing van infrastructuur te financieren. Uit onderzoek is ook gebleken dat beprijzing weliswaar effect kan hebben op de lokale luchtverontreiniging, maar dat het problemen met de lokale luchtkwaliteit door toepassing van heffingen alleen niet kan worden opgelost.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A (wijziging artikel 1)

De overkoepelende term voor de verschillende soorten tarieven die de Wbm nu kent (expresbaantarief, toltarief en kilometerheffing), is «mobiliteitstarief». Met de wijziging van onderdeel c van artikel 1 omvat die term ook het versnellingsstarief.

De omschrijvingen van de begrippen «tolweg» en «tolbaan» zijn geschrapt, om de volgende reden. Die omschrijvingen zouden moeten worden aangepast nu dit wetsvoorstel onder voorwaarden ook tolheffing op bestaande wegen en «banen» (afgescheiden rijstroken) mogelijk maakt. Ingevolge de huidige definities moet het toltarief namelijk worden gezien als een bijdrage die verkeersdeelnemers «wegens het gebruik van de weg» (of baan) moeten betalen «ten behoeve van de bekostiging van de weg» (of baan), dus ten behoeve van de bekostiging van de weg of baan waarop geheven wordt. Aangezien ook de netto-opbrengst van de heffing van het toltarief op de *bestaande* weg of baan uitsluitend mag worden gebruikt ter bekostiging van de *nieuwe* weg of baan (zie de voorgestelde wijziging van artikel 10, derde lid), kan niet gezegd worden dat het toltarief op de bestaande weg of baan een bijdrage is die verkeersdeelnemers wegens het gebruik van die (bestaande) weg of baan moeten betalen ten behoeve van de bekostiging van die weg of baan. Aldus aangepaste definities van tolweg en tolbaan zouden echter geen toegevoegde waarde meer hebben, nu wordt voorgesteld om in artikel 23, derde en vierde lid, te bepalen dat de tolheffing ook op de bestaande weg of baan pas mag beginnen als de nieuwe weg of baan klaar is, en dat de heffing stopt zodra de begrote totale opbrengst is bereikt. Dergelijke bepalingen worden ook voorgesteld voor het versnellingsstarief, zie het voorgestelde artikel 25a, tweede en derde lid.

Om de leesbaarheid van de Wbm (met name van de artikelen 5 en 10) te verbeteren, wordt in artikel 1 voor elk van de in de wet genoemde mobiliteitstarieven een verkorte aanduiding opgenomen. Zie voor de term «kilometertarief» de toelichting bij de wijziging van artikel 26.

Zie voor de vervanging van de term «betaalpoort» door «betaalpunt» de toelichting bij artikel I, onderdelen V tot en met BB.

Onderdeel B (wijziging artikel 3)

De aan het eerste lid toegevoegde volzin en het nieuw ingevoegde derde lid stellen buiten twijfel dat als het «betaalpuntbesluit» betrekking heeft op meerdere betaalpunten, de 20%-bovengrens van de tweede volzin geldt voor die betaalpunten gezamenlijk.¹

De wijziging van het tweede lid, onderdeel a, zorgt ervoor dat ook als het gaat om een betaalpunt bestemd voor het versnellingsstarief, een betaalpuntbesluit van een decentrale overheid de goedkeuring behoeft van de in artikel 3, eerste lid, genoemde ministers.

Het vijfde lid moet worden gelezen in samenhang met artikel 23, vierde lid, en 25a, derde lid. Ingevolge die bepalingen wordt de heffing van het toltarief, respectievelijk het versnellingsstarief beëindigd zodra de totale netto-opbrengst de omvang heeft bereikt van het in artikel 3, vijfde lid, bedoelde bedrag. Het gaat dan om het bedrag aan begrote, «voorgenomen» netto-opbrengst zoals dat is opgenomen in het betaalpuntbesluit. In het geval van het toltarief kan de begrote netto-opbrengst niet hoger zijn dan de begrote totale kosten van aanleg, beheer en onderhoud van de nieuwe infrastructuur. Heffing van het toltarief strekt immers tot gehele of gedeeltelijke bekostiging van nieuwe infrastructuur. Daartoe bepaalt het voorgestelde artikel 10, tweede lid, dat de netto-opbrengst uitsluitend wordt gebruikt ter bekostiging van de betrokken nieuwe weg of baan. De begrote opbrengst kan echter ook lager zijn dan de totale kosten. In dat geval beoogt de tolheffing dus slechts een deel van de kosten te dekken. In het geval van het versnellingsstarief kan het in artikel 3, vijfde lid, bedoelde bedrag niet hoger zijn dan de begrote extra kosten van de eerdere oplevering van de betrokken nieuwe weg of baan of de betrokken nieuwe infrastructuur voor openbaar vervoer. Het versnellingsstarief strekt immers ter bekostiging van die vervroeging. Zie ook het voorgestelde artikel 10, derde lid.

Onderdeel C (wijziging artikelen 5 en 6)

Artikel 5

Om de toegankelijkheid van de Wbm te verbeteren zijn in dit artikel zoveel mogelijk bij elkaar gebracht alle bepalingen in de huidige wet waarin de drie in het eerste lid genoemde fiscale wetten van overeenkomstige toepassing worden verklaard, dan wel waarin een van die wetten afwijkende regeling is opgenomen. Op enkele punten is de afstemming van de Wbm op de fiscale wetten verduidelijkt. Wat dat betreft kan het voorgestelde artikel 5 worden gezien als een samenvoeging van de huidige artikelen 5, 6, vijfde lid, 9, 21, derde lid, en 24. Daarnaast heeft het voorgestelde artikel 5 ook betrekking op het versnellingsstarief.

De zinsnede «met uitzondering van hoofdstuk II» in het eerste lid vervangt voor een deel het huidige artikel 6, vijfde lid. Het andere deel van die bepaling is verhuisd naar het derde lid van artikel 6 («Het doen van aangifte is geen aanvraag»).

Het tweede lid strekt tot precisering van het huidige artikel 24 («Bij een weg, in beheer bij het Rijk, treedt voor de toepassing van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen Onze Minister [van Verkeer en Waterstaat] in de plaats van de in die wetten genoemde functionarissen»). Er worden in de drie belastingwetten namelijk nogal wat functionarissen genoemd ten aanzien van wie het niet de bedoeling is dat de Minister van Verkeer en Waterstaat in hun plaats treedt.

¹ Vgl. Kamerstukken II 2001/02, 27 552, nr. 40, en Kamerstukken I 2001/02, 27 552, nr. 281b, blz. 4 en 5.

Het derde lid vervangt het huidige artikel 21, derde lid, en voegt het versnellingsstarief toe aan de reikwijdte daarvan. In de drie hier genoemde organieke wetten is een regeling opgenomen die vergelijkbaar is met het eerste en tweede lid van artikel 5.

Het vierde lid vervangt het huidige artikel 9. De Algemene wet inzake rijksbelastingen kent twee soorten bestuurlijke boete: de verzuimboete en de vergrijpboete. Een vergrijpboete (artikel 67f) kan worden opgelegd als sprake is van opzet of grove schuld. Voor de toepassing van de Wbm is een dergelijk onderscheid niet doelmatig en kan worden volstaan met de mogelijkheid om een verzuimboete op te leggen (artikel 67c).

Artikel 6

In het eerste lid is «verschuldigd geworden mobiliteitstarief» vervangen door «mobiliteitstarief», vanwege de in het vierde lid, onder a, geïntroduceerde mogelijkheid om het tarief te betalen voorafgaand aan de aangifte.

Het tweede lid is niet gewijzigd, afgezien van de vervanging van de term «betaalpoort» door de term «betaalpunt». Zie hiervoor de toelichting bij artikel I, onderdelen V tot en met BB.

Het derde lid vervangt het huidige vijfde lid (in combinatie met de zinsnede «met uitzondering van hoofdstuk II» in artikel 5, eerste lid). Per abuis verwijst dat vijfde lid naar het *tweede* lid van artikel 8 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr). Het Belastingplan 2004 (Stb. 2003, 526, artikel XX) voegde een nieuw tweede lid toe aan artikel 8 Awr, maar daarbij is de verwijzing in de Wbm over het hoofd gezien. Het is de bedoeling dat op de Wbm het huidige *derde* lid van artikel 8 Awr van toepassing is, waarin wordt bepaald dat het doen van aangifte geen aanvraag is als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Een aanvraag is een «verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen». Ook een aangifte als bedoeld in de Wbm is dus geen verzoek om een besluit te nemen. Een eventuele naheffingsaanslag is een ambtshalve gegeven beschikking.¹

Het vierde lid maakt het mogelijk – naast de al bestaande mogelijkheid van betaling gelijktijdig met het passeren van het betaalpunt en betaling onverwijld na dat passeren – dat het mobiliteitstarief wordt betaald voorafgaand aan het passeren van het betaalpunt, dat wil zeggen voordat het tarief verschuldigd is. Voor de concrete vormgeving van een dergelijke betaalmogelijkheid is aanvullende regelgeving nodig op grond van het zevende lid of artikel 27. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan regels voor de geldigheidsduur van een dergelijk «tegoed» (bijvoorbeeld naar analogie van de strippenkaart in het openbaar vervoer) en regels over eventuele «teruggaaf» van het tegoed of over het «overboeken» van het tegoed naar een ander kenteken, bijvoorbeeld in geval van verkoop van het voertuig.

De strekking van het voorgestelde vijfde lid is tweeledig. Ten eerste maakt het anonieme betaling mogelijk. In geval van anonieme betaling kan niet worden nagegaan of de betaling afkomstig is van de kentekenhouder. De bepaling is een variant op artikel 225, derde en vierde lid, van de Gemeentewet met betrekking tot gemeentelijke parkeerbelasting: «4. Als degene die het voertuig heeft geparkeerd wordt mede aangemerkt degene die de belasting voldoet dan wel te kennen geeft of heeft gegeven de belasting te willen voldoen.»

Ten tweede is het voorgestelde vijfde lid een complement van de voorgestelde wijziging van artikel 42 (staandehouding): als een weggebruiker wordt staande gehouden, kan het wenselijk zijn om de bestuurder te

¹ Zie Kamerstukken II 1990/91, 22 061, nr. 3, blz. 78.

kunnen dwingen tot het ter plekke betalen van voor het betrokken voertuig nog verschuldigde mobiliteitstarieven en eventuele bijkomende bedragen (verzuimboete en invorderingsrente). Zie verder de toelichting bij artikel I, onderdeel U (wijziging artikel 42).

Voor het expresbaantarief kent de huidige Wbm al de mogelijkheid om de tariefhoogte te laten verschillen naar gelang van de wijze van betaling (artikel 15, derde lid). Het zesde lid maakt een dergelijke differentiatie ook mogelijk voor het toltarief en het versnellingstarief. Dit in aanvulling op een eventuele differentiatie naar tijd en naar de milieukeurmerken van het motorrijtuig (zie de voorgestelde artikelen 23, tweede lid, en 25, eerste lid). Het zesde lid is flexibeler dan het huidige artikel 15, derde lid. Die bepaling schrijft voor dat het tarief bij elektronische betaling lager is dan bij niet-elektronische betaling. De nu voorgestelde formulering bepaalt dat differentiatie mogelijk is naar gelang van de wijze van betaling. Deze tariefdifferentiatie moet gebaseerd zijn op de invorderingskosten bij een specifieke wijze van betaling. Uit de aanbesteding van de inningsorganisatie en de techniek kan bijvoorbeeld blijken dat de kosten van elektronische betaling lager zijn dan van niet-elektronische betaling, of dat de kosten van vooraf betalen lager zijn dan achteraf betalen. Als dit tot uitdrukking komt in de tariefhoogte, dan kan dat weggebruikers stimuleren om te kiezen voor een zo goedkoop mogelijke wijze van betaling. Desgewenst biedt artikel 27 van de wet de mogelijkheid om (nadere) regels te stellen over de wijze waarop het verschil in inningskosten moet worden berekend.

De eerste volzin van het zevende lid vervangt de opdracht in het huidige derde en vierde lid tot het stellen van nadere regels. De tweede volzin strekt ter vervanging van artikel 11. Dat artikel («Bij regeling van Onze Minister worden eenvormige regels gesteld over de apparatuur voor het op elektronische wijze doen van aangifte en het op elektronische wijze betalen van mobiliteitstarieven») is in de huidige wet gekomen naar aanleiding van een amendement-Hofstra, dat als volgt werd toegelicht (voor zover hier relevant): «Dit amendement strekt ertoe dat er, ook in de toekomst, slechts één betalingssysteem is met betrekking tot de vereiste apparatuur bij elektronische betaling. (...) Het amendement strekt ertoe dat overal in Nederland met hetzelfde betaalsysteem wordt gewerkt, ongeacht het van toepassing zijnde mobiliteitstarief.»¹ Inhoudelijk overlappen de huidige artikelen 6, derde en vierde lid, en 11 elkaar. Daarom wordt voorgesteld de bepalingen samen te voegen. Aangezien het passeren van het betaalpunt met een motorrijtuig ingevolge het tweede lid wordt aangemerkt als het doen van aangifte, is het begrip «elektronische aangifte» (in de huidige artikelen 6, vierde lid, en 11) onduidelijk. Daarom is die term vervangen door de formulering «betaling gelijktijdig met de aangifte».

Onderdeel D (wijziging artikel 8)

Het huidige artikel 8 verbiedt gelijktijdige heffing van het expresbaantarief en het toltarief. De voorgestelde wijziging strekt ertoe om dat verbod ook te laten gelden voor het versnellingstarief. Als besloten wordt om nieuwe infrastructuur geheel of ten dele te bekostigen uit de heffing van een toltarief, én er wordt besloten om de aanleg daarvan te vervroegen als gevolg waarvan extra kosten ontstaan, dan wordt alleen het toltarief geheven, en kan dat tarief dus een opslag bevatten voor de extra kosten van de versnelde aanleg. Met de formulering «niet meer dan één mobiliteitstarief» wordt dus bedoeld: niet meer dan één *soort* mobiliteitstarief. De formulering «op een weg- of baanvak» laat toe dat wordt geheven op twee verschillende trajecten (locaties) op dezelfde weg. Het ligt voor de hand dat de Wet bereikbaarheid en mobiliteit in zijn

¹ Kamerstukken II 2001/02, 27 552, nr. 43.

geheel zal worden heroverwogen bij de invoering van de kilometerprijs, en dat dan ook een beslissing wordt genomen over het al dan niet voortbestaan, naast de kilometerprijs, van andere heffingen en vergoedingen voor het gebruik van weginfrastructuur.

Onderdeel E (schrappen artikel 9)

De inhoud van artikel 9 is verplaatst naar het vierde lid van artikel 5.

Onderdeel F (wijziging artikel 10)

In het eerste lid is het toltarief geschrapt, omdat in het tweede lid (nieuw) al wordt geregeld dat de opbrengst van het toltarief moet worden gebruikt ter bekostiging van de nieuwe weg of baan. Om dezelfde reden is het huidige tweede lid geschrapt.

Het tweede lid (nieuw) geldt hoe dan ook, of het toltarief nu wordt geheven op een hoofdweg of een weg in beheer bij een decentrale overheid en of het nu wordt geheven op een nieuwe of op een bestaande weg. Dat betekent bijvoorbeeld dat als het toltarief wordt geheven op een nieuwe hoofdweg en een decentrale overheid het toltarief heft op een bestaande decentrale weg die in dezelfde verbinding voorziet als, dan wel in het verlengde ligt van de nieuwe hoofdweg (zie het voorgestelde artikel 22, onderdeel b), dat dan ook de netto-opbrengst van het toltarief op de bestaande decentrale weg uitsluitend mag worden gebruikt ter bekostiging van flankerende maatregelen aan bestaande wegen paragraaf 2.4 van het algemene deel van deze memorie.

De kosten van heffing en invordering worden bekostigd uit het versnellingsstarief. Het derde lid (nieuw) regelt dat de netto-opbrengst van het versnellingsstarief moet worden besteed aan de extra kosten van de versnelde aanleg van de weginfrastructuur of aan de extra kosten van de versnelde aanleg van de infrastructuur voor openbaar vervoer (zie het voorgestelde artikel 25). Het gaat bijvoorbeeld om rentekosten.

Onderdeel G (schrappen artikel 11)

De inhoud van artikel 11 is verplaatst naar artikel 6, zevende lid, tweede volzin.

Onderdeel H (invoeging artikelen 12a en 12b)

Artikel 12a vervangt het huidige artikel 25 van de wet, maar bevat op twee punten een verbreding. Ten eerste geldt artikel 12a voor alle soorten mobiliteitstarieven, en niet alleen voor het toltarief. Ten tweede is de verplichte «gezamenlijke voorziening» uitgebreid tot alle «communicatie met de weggebruiker». Daaronder wordt naast «het verschaffen van inlichtingen en het gebruik van één postadres voor het behandelen van klachten en bezwaren» (huidig artikel 25) bijvoorbeeld ook het versturen van «één rekening» (betalingsherinnering, naheffingsaanslag, beschikking tot oplegging van een verzuimboete) begrepen. Om de globaal geformuleerde verplichting van het eerste lid nader te kunnen uitwerken, is aan het tweede lid toegevoegd dat ook over de aard van de gezamenlijke voorziening regels gesteld kunnen worden. De term «openbare lichamen» (die ook in het huidige artikel 25 al wordt gebruikt) duidt hier op de overheden (publiekrechtelijke rechtspersonen) die openbare wegen beheren, dus op het Rijk en op de provincies, gemeenten en waterschappen.

Artikel 12b sluit aan bij onderdeel e van artikel 8 van de Wet bescherming persoonsgegevens. Ingevolge dat laatste artikel mogen persoonsgegevens onder meer worden verwerkt indien dat nodig is voor een goede

vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt. Artikel 12b maakt duidelijk dat die publiekrechtelijke taak in het geval van de Wbm bestaat uit het heffen en invorderen van mobiliteitstarieven en het opleggen en invorderen van bestuurlijke boetes (verzuimboetes). Hieruit volgt dat de persoonsgegevens ook mogen worden verwerkt ten behoeve van het opleggen en innen van invorderingsrente, aangezien de verplichting tot het betalen van invorderingsrente voortvloeit uit de overschrijding van de betalingstermijn (artikel 28 Invorderingswet 1990).

Onderdeel I (wijziging artikel 15)

Zie de toelichting bij het voorgestelde artikel 6, zesde lid.

Onderdeel K (wijziging artikel 21)

Het derde lid is verplaatst naar artikel 5, derde lid (waar het ook geldt voor het versnellingsstarief).

Onderdeel L (wijziging artikel 22)

In onderdeel a zijn de huidige onderdelen a en b samengevoegd. Deze wijziging hangt samen met het in artikel 1 schrappen van de begrippen «tolbaan» en «tolweg». Zie de toelichting aldaar. Een «baan» is een afgescheiden rijstrook.

De formulering van onderdeel b is overgenomen van artikel 3, tweede lid, onderdeel c.

Onderdeel M (wijziging artikel 23)

De wijziging van het tweede lid maakt differentiatie van de tariefhoogte naar de milieukeurmerken van het motorrijtuig mogelijk. Dit in aanvulling op een eventuele differentiatie naar tijd (al geregeld in het huidige tweede lid) en naar de wijze van betaling (zie het voorgestelde artikel 6, zesde lid). Als hiervoor gekozen wordt, dan zullen hiervoor (nadere) regels worden gesteld krachtens artikel 6, zevende lid, of artikel 27.

Het derde lid regelt dat op een bestaande weg of baan pas mag worden begonnen met tolheffing als het toltarief ook op de «desbetreffende» nieuwe weg of baan wordt geheven.

Het vierde lid regelt dat de tolheffing zowel op de nieuwe als op de bestaande weg of baan moet worden beëindigd zodra de begrote totale opbrengst is bereikt, bedoeld in artikel 3, vijfde lid. Strikt genomen is pas achteraf met zekerheid vast te stellen dat het bedrag van de begrote opbrengst is bereikt. Dat neemt niet weg dat het in het vierde lid bedoelde tijdstip al ver van tevoren te voorspellen zal zijn, aangezien tegen die tijd al jarenlang ter plekke tol is geheven en dus veel kennis is verkregen over de verkeersstroom, de inkomsten en de kosten. Op die manier kan ook worden voorkomen dat mensen te grote bedragen vooraf gaan betalen (abonnementen). Zo nodig kunnen op grond van artikel 27 regels worden gesteld over eventuele restitutie.

Onderdeel N (schrappen artikelen 24 en 25)

Het huidige artikel 24 is verplaatst naar artikel 5, tweede lid (waar het ook geldt voor het versnellingsstarief). Artikel 25 is verplaatst naar artikel 12a (waar het geldt voor alle mobiliteitstarieven).

Onderdeel O (invoeging § 2.4 Versnellingstarief)

Artikel 24 heeft met betrekking tot het versnellingstarief dezelfde structuur en strekking als artikel 21 voor het toltarief.

Artikel 25 beschrijft op welke wegen of banen het versnellingstarief mag worden geheven. De hoofdregel is dat heffing mogelijk is op een nieuwe weg of baan (uitbreiding van de weg) die versneld is aangelegd (onderdeel a). Voor die nieuwe weg of baan zijn immers de kosten van versnelling gemaakt. Daarnaast worden twee situaties onderscheiden waarbij heffing van het versnellingstarief op bestaande wegen mogelijk is. De eerste situatie betreft de versnelde aanleg van infrastructuur voor openbaar vervoer, welke infrastructuur in dezelfde verbinding voorziet als een bestaande weg. Op die bestaande weg mag dan het tarief worden geheven om de versnelling van de OV-infrastructuur te bekostigen (onderdeel b). Anders dan in de onderdelen a en c ontbreekt in onderdeel b de toevoeging «of baan»: de investering in de OV-infrastructuur levert niet alleen voordeel op voor een baan, maar voor de héle weg. Onderdeel b doelt niet alleen op volledig nieuwe OV-verbindingen, maar ook op een verbetering van bestaande infrastructuur waardoor de effectieve capaciteit wordt vergroot, bijvoorbeeld een spoorverdubbeling.

De tweede situatie betreft bijvoorbeeld een bestaande weg die versneld is uitgebreid en waarbij het wenselijk wordt geacht om niet alleen de nieuwe banen te beprijzen, maar de gehele weg. Op de nieuwe banen mag op grond van onderdeel a worden geheven. Op het bestaande deel van de weg mag worden geheven onder dezelfde voorwaarden als bij het toltarief. Zie de toelichting bij de wijziging van artikel 22.

Artikel 25a is vergelijkbaar met artikel 23. Ingevolge het tweede lid, onder a, mag op een bestaande weg die in dezelfde verbinding voorziet als nieuwe OV-infrastructuur pas worden begonnen met heffing van het versnellingstarief als die OV-infrastructuur is aangelegd. Ingevolge het tweede lid, onder b, mag op een bestaande weg of baan die in dezelfde verbinding voorziet als, dan wel in het verlengde ligt van een nieuwe weg of baan pas worden begonnen met heffing van het versnellingstarief als het versnellingstarief ook op de «desbetreffende» nieuwe weg of baan wordt geheven.

Onderdelen P en Q (wijziging opschrift § 2.5 en wijziging artikel 26)

De vervanging van de term «kilometerheffing» door «kilometertarief» brengt de terminologie van § 2.5 in overeenstemming met die in de rest van de wet: mobiliteitstarief, expresbaantarief en toltarief. Deze wijziging laat onverlet dat voor de daadwerkelijke invoering van het kilometertarief (of «kilometerprijs») een aparte wet nodig is.

Onderdeel R (wijziging artikel 30)

Het huidige artikel 30 geldt alleen voor de voorbereiding van een betaalpuntbesluit tot heffing op een hoofdweg (het in artikel 3, eerste lid, bedoelde besluit). Deze wijziging regelt dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht) ook van toepassing is op de voorbereiding van een betaalpuntbesluit van een decentrale wegbeheerder. Hetzelfde geldt voor de kring van degenen die gerechtigd zijn om een zienswijze naar voren te brengen («een ieder»). Deze wijziging is wenselijk om te voorkomen dat de procedures uiteen gaan lopen in het geval dat flankerend aan heffing op een nieuwe hoofdweg ook wordt geheven op een bestaande onderliggende weg, of omgekeerd. De samenhang in de besluitvorming wordt daarmee gediend.

Onderdeel S (wijziging artikel 33)

Deze wijziging maakt de rechtsgang tegen een betaalpuntbesluit voor heffing op een hoofdweg gelijk aan die tegen een betaalpuntbesluit voor heffing op een onderliggende weg, namelijk beroep in één instantie (zonder voorafgaande bezwaarfase, artikel 7:1, eerste lid, onder d, Algemene wet bestuursrecht (Awb)), bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De reden voor deze wijziging is dezelfde als bij artikel 30 (zie de toelichting bij artikel I, onderdeel R).

Een betaalpuntbesluit dat wordt genomen door een decentrale wegbeheerder behoeft de goedkeuring van de Ministers van Verkeer en Waterstaat, van Financiën en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (artikel 3, tweede lid). Tegen een betaalpuntbesluit dat nog niet is goedgekeurd, is nog geen beroep mogelijk (artikel 6:8, derde lid, Awb).¹ Zolang nog niet vaststaat of een besluit in werking zal treden, heeft het immers geen zin daartegen al beroep in te stellen. Vervolgens zijn er twee mogelijkheden: de goedkeuring wordt verleend, of de goedkeuring wordt onthouden. Wordt de goedkeuring onthouden, dan staat tegen het betaalpuntbesluit geen beroep open (artikel 6:8, derde lid, Awb). Het besluit treedt immers niet in werking, heeft dus geen effecten en treft dus niemand in zijn belangen. Wel kan het in die situatie zin hebben om beroep in te stellen tegen het besluit van de ministers tot onthouding van de goedkeuring.

Wordt de goedkeuring verleend, dan staat ingevolge artikel 6:8, derde lid, Awb tegen het betaalpuntbesluit beroep open vanaf de dag na die waarop het goedkeuringsbesluit is bekendgemaakt. Vanaf diezelfde dag staat, ingevolge de hoofdregel van artikel 6:8, eerste lid, Awb, ook beroep open tegen het goedkeuringsbesluit. Een belanghebbende kan volstaan met een beroep tegen het betaalpuntbesluit. Immers, bij vernietiging van dat besluit verliest ook het goedkeuringsbesluit zijn betekenis; goedkeuring van een niet meer bestaand besluit is immers zinledig en zonder effect. Een appelland heeft dus geen zelfstandig belang bij een afzonderlijk beroep tegen de goedkeuringsbeslissing. Mocht toch tegen beide besluiten beroep worden ingesteld, dan biedt de Awb de mogelijkheid om beide zaken te voegen. De beroepstermijn begint in beide gevallen op de dag na de bekendmaking van het goedkeuringsbesluit.

Onderdeel T (wijziging artikel 37)

Deze wijziging brengt artikel 37 in overeenstemming met de procedure voor onteigening ten behoeve van de uitvoering van een tracébesluit en van een wegaanpassingsbesluit als bedoeld in de Spoedwet wegverbreding: over het onteigeningsbesluit hoeft de Raad van State niet te worden gehoord, en de dagvaarding ten behoeve van de onteigening kan worden uitgebracht nadat het betaalpuntbesluit is genomen (hoofdwegen), dan wel nadat het betaalpuntbesluit is goedgekeurd (onderliggende wegen).

Onderdeel U (wijziging artikel 42)

De wijziging van het eerste lid verbijzondert de aanwijzing van de bevoegde ambtenaren; het is uiteraard niet de bedoeling dat alle ambtenaren van de rijksbelastingdienst bevoegd zijn tot staandehouding. Het tweede, derde en vierde lid zijn bedoeld als «stok achter de deur» voor bijvoorbeeld de bestuurder van een motorrijtuig met een buitenlands kenteken. De wijziging maakt het mogelijk dat de bestuurder in geval van staandehouding kan worden gedwongen om nog verschuldigde mobiliteitstarieven en eventuele bijkomende schulden (verzuimboete, invorderingsrente) ter plekke te voldoen. De wijziging hangt samen met het voorgestelde artikel 6, vijfde lid: «Het mobiliteitstarief kan worden betaald door een ander dan de houder van het motorrijtuig.» Op deze

¹ «De termijn voor het indienen van een beroepschrift tegen een besluit dat aan goedkeuring is onderworpen, vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit, inhoudende de goedkeuring van dat besluit, op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.»

manier hoeft immers niet te worden nagegaan of de bestuurder van het voertuig ook de kentekenhouder is.

De formulering in het tweede lid «een met betrekking tot dat motorrijtuig krachtens deze wet verschuldigd bedrag» doelt op mobiliteitstarieven, verzuimboetes (artikel 67c van de Algemene wet inzake rijksbelastingen) en invorderingsrente (artikel 28 van de Invorderingswet 1990).

De formulering in het derde lid «een beschikking inzake een bedrag als bedoeld in het tweede lid» doelt op naheffingsaanslagen (artikel 20 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen), boetebeschikkingen (artikel 67c van die wet) en beschikkingen tot vaststelling van invorderingsrente (artikel 30, eerste lid, van de Invorderingswet 1990).

Volgens artikel 5, tweede lid, in samenhang met de Algemene wet inzake rijksbelastingen, is de Minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd tot oplegging van de naheffingsaanslag en de verzuimboete en tot vaststelling van verschuldigde invorderingsrente. De minister zal die bevoegdheid mandateren aan de in artikel 42 bedoelde ambtenaren.

Het nieuwe vijfde lid is nodig vanwege de wijziging van het eerste lid.

Onderdelen V tot en met BB (vervanging «betaalpoort» door «betaalpunt»)

Voorgesteld wordt om de term «betaalpoort» in de wet te vervangen door de term «betaalpunt». Deze term brengt beter tot uitdrukking dat de plaatsing van poorten of portalen geen vereiste is voor de heffing van een mobiliteitstarief. Uiteraard is wél een vereiste dat begin- en eindpunt van de heffing voor de weggebruiker duidelijk kenbaar zijn, maar dat kan ook op andere wijze.

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