



## Advies Raad van State inzake het voorstel van wet Tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15

### Nader Rapport

8 april 2015

IenM/BSK-2015/40273

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Aan de Koning

### Nader rapport voorstel van wet Tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 september 2014, nr. 2014001768, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 november 2014, nr. W14.14.0331/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten- Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

Hieronder ga ik in op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

#### 1. Onevenredige belasting burger door heffingssysteem

##### a. Geen factuur of aanmaning

De Afdeling wijst er op dat het ontbreken van een aanmaning in het wetsvoorstel aanleiding kan geven tot veel vergissingen, er niet voorzien is in een eenvoudig correctiemechanisme en dat de hoogte van de boete onvoldoende gemotiveerd is en mogelijk onevenredig is wegens het ontbreken van een aanmaning.

In het wetsvoorstel is overeenkomstig het advies van de Afdeling opgenomen dat aan kentekenhouders waarvan de woon- of verblijfplaats bekend is een betalingsherinnering (aanmaning) wordt verstuurd als de tol niet tijdig geheel is betaald (art. 8). Daarmee wordt meteen ook voorzien in een eenvoudig correctiemechanisme voor aangelegenheden van meer feitelijke en administratieve aard. Bijvoorbeeld kan degene die vragen heeft over de tolheffing of de aanmaning, contact opnemen met de klantenservice, die aan de hand van de registratiegegevens eenvoudig kan constateren of de tol of de aanmaningskosten al dan niet terecht zijn opgelegd. In dat kader is ook de klantenservice van groot belang (par. 3.3 van de memorie van toelichting). In de memorie van toelichting zijn daarvoor de hoofdlijnen beschreven. Om vergissingen met tol te voorkomen zal er in ieder geval een mogelijkheid komen om een account aan te maken, zodat betaling na passage automatisch plaatsvindt (par. 3.4 van de memorie van toelichting).

Met de introductie van de aanmaning, de mogelijkheid om een account aan te maken en een goede klantenservice wordt voorkomen dat vragen en klachten alleen ingediend kunnen worden via de band van bezwaar en beroep tegen de bestuurlijke boete.

De Afdeling geeft aan dat de bestuurlijke boete mogelijk onevenredig kan zijn ten opzichte van het toltarief vanwege het ontbreken van een aanmaning. Anders dan de Afdeling acht ik de hoogte van de bestuurlijke boete zonder aanmaning ook evenredig. Omdat nu een aanmaning in het wetsvoorstel is opgenomen, is de door de Afdeling veronderstelde onevenredigheid voor weggebruikers aan wie een aanmaning kan worden toegezonden weggenomen. In de memorie van toelichting (par. 3.4.4) is eveneens nader onderbouwd waarom een boete zonder aanmaning noodzakelijk en proportioneel is voor weggebruikers aan wie, wegens het ontbreken van een vaste woon- of verblijfplaats, geen aanmaning toegezonden kan worden.

De hoogte van de bestuurlijke boete is in de memorie van toelichting (par. 3.5) nader gemotiveerd. De boete voor het niet tijdig betalen van de tolheffing bestaat uit een bedrag van € 35,- vermeerderd met het oorspronkelijke toltarief en de eventuele aanmaningsvergoeding. Bij de bepaling van de hoogte



van het boetebedrag hebben proportionaliteit, maar ook afschrikkende werking een rol gespeeld. Het niet betalen van een toltarief is vergelijkbaar met het niet inchecken met een OV-chipkaart in het openbaar vervoer. Het boetebedrag is dan ook vergelijkbaar. Het boetebedrag heeft daarnaast dezelfde orde grootte als de boetes die in andere Europese landen worden opgelegd bij het niet betalen van tol.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn in verband met de aanmaning de artikelen 8, 10, eerste en tweede lid, 13, 15, vierde lid, en 16, eerste lid, opgenomen of aangepast en de paragrafen 3.3, 3.4 en 3.5 van de memorie van toelichting zijn hierop aangepast.

#### *b. Problematiek ontbreken vast woon- of verblijfplaats*

De Afdeling wijst er op dat een bestuurder een boete opgelegd kan krijgen als het toltarief niet tijdig betaald is en stelt dat dit een voor de bestuurder belastende en conflictopwekkende regeling is. Volgens de Afdeling kan een dergelijke systematiek weliswaar aanvaardbaar zijn, maar dan moeten de desbetreffende maatregelen wel evenredig zijn. Voorts stelt de Afdeling de vraag of het opleggen van de bestuurlijke boete aan de bestuurder wel gerechtvaardigd is. Ook constateert de Afdeling dat het wetsvoorstel niet in de mogelijkheid voorziet zekerheid te stellen.

Om de betaling door kentekenhouders waarvan de woon- of verblijfplaats onbekend (veelal buitenlandse kentekens) is af te dwingen, bevat het wetsvoorstel het instrument van toezicht op het netwerk. Dit instrument wordt voor niet Nederlandse kentekens alleen ingezet als de uitwisseling van gegevens en eventueel de bijstand bij invordering nog niet Europees of bilateraal geregeld is. Het is de verwachting dat het merendeel van de motorrijtuigen dat gebruikmaakt van de betreffende wegen vaker gebruik maakt van het Nederlandse wegennet. Uit de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie (HvJ 23 januari 1997, C-29/95) en van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRVS 3 december 2014, 201308572/1/A3) vloeit voort dat de complicaties bij de inning van geldboetes bij in andere lidstaten woonachtige personen of gevestigde rechtspersonen, bij gebreke van een gemeenschappelijke regeling, een rechtvaardigingsgrond kunnen vormen voor bijzondere dwangmiddelen om betaling af te dwingen. Omdat er momenteel nog geen gemeenschappelijke regeling voor de uitwisseling van kentekengegevens voor het innen van tolgelden en er geen gemeenschappelijke regeling is voor het invorderen van openstaande schulden als gevolg van tolheffing in andere Europese lidstaten, is effectieve handhaving alleen mogelijk als het motorrijtuig waarmee onbetaald een passage is gemaakt, staande wordt gehouden op het netwerk waarbij ter plekke een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Evenmin kan worden volstaan met het opnemen van NAW-gegevens omdat de instrumenten om openstaande geldschulden in te vorderen in het buitenland ontbreken. De boete kan op grond van artikel 15 aan de bestuurder worden opgelegd en is gerechtvaardigd vanuit het oogpunt van een effectieve handhaving van de betalingsplicht van de tolheffing. Dit sluit aan bij artikel 31 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.

Er is niet gekozen voor een systeem met zekerheidsstelling waarbij zekerheid wordt gesteld ter hoogte van de bestuurlijke boete (zodat zeker is dat die betaald wordt als in bezwaar en beroep geoordeeld wordt dat de boete terecht is opgelegd), maar voor rechtstreekse betaling van de bestuurlijke boete. Aangezien het gaat om relatief kleine bedragen is dit systeem evenredig voor de handhaving van tolgelden van buitenlandse kentekenhouders waarvan de woon- of verblijfplaats niet bekend is. Zekerheidsstelling brengt administratieve lasten met zich die niet opwegen tegen de lasten van directe inning van relatief kleine bedragen. Overigens kan tegen het opleggen van de boete wel bezwaar gemaakt en beroep worden ingesteld, maar dat laat onverlet dat bij staande houding de boete wel direct betaald moet worden. Als blijkt dat de boete ten onrechte is opgelegd, wordt het bedrag van de boete terugbetaald.

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

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn par. 3.5.5. van de memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 15 aangepast.

#### *c. Feilloze techniek?*

De Afdeling geeft aan dat een beschouwing over eventuele technische knelpunten ontbreekt. Ook wordt volgens de Afdeling niet ingegaan op in hoeverre de voordelen van een free-flowtechniek opwegen tegen de knelpunten en de ervaringen met free-flow in het buitenland. Voorts stelt de Afdeling de vraag of een free-flowstelsel proportioneel is, gelet op het feit dat het slechts op twee



wegvakken wordt toegepast en dat geen inzicht in de inningskosten wordt gegeven. De betrouwbaarheid van de kentekenherkenning is een aandachtspunt waar in par. 3.4.2 van de memorie van toelichting op wordt ingegaan. Uit onderzoek van 2005 is gebleken dat bij de toenmalige stand van de techniek het goed mogelijk is om onder vrijwel alle weersomstandigheden, zeer dichte mist en extreme sneeuwval uitgezonderd, de passerende kentekens zelfs bij hoge snelheden registreren. De foto's met kentekens kunnen voor 95 tot 98 procent automatisch herkend worden met speciale software. De niet-automatische herkende kentekens moeten handmatig worden uitgelezen. Uit recente gesprekken met de markt en vergelijkbare buitenlandse systemen blijkt dat een herkenningpercentage van circa 98 procent haalbaar is en dat de kosten voor handmatig uitlezen beperkt zijn. Mede op grond van deze gegevens is besloten om een systeem op basis van kentekenregistratie als uitgangspunt te nemen voor het wetsvoorstel en de voorbereiding van de uitvoering. Bij de nadere uitwerking van het tolsysteem zal worden afgewogen of het combineren van systemen of het benutten van andere technologieën naast kentekenherkenning mogelijk is en toegevoegde waarde heeft. Vanwege de relatief beperkte schaal van de tolprojecten is voorsnog een systeem op basis van alleen kentekenregistratie het uitgangspunt.

Naast de voordelen op het gebied van het gebruikersgemak, doorstroming en verkeersveiligheid is de aanleg van tolpleinen niet haalbaar. Tolpleinen nemen veel ruimte in beslag. Zowel voor de Blankenburgverbinding als voor de ViA15 is het fysiek onmogelijk om een of meerdere tolpleinen te verwerken in het wegontwerp. Deze fysieke ruimte is zowel nodig in de breedte (10 tot 20 rijstroken) vanwege de extra benodigde rijstroken als in de lengte (ongeveer 1 kilometer voor en na het tolplein) voor het faciliteren van het aantal voertuigen, het aantal weefbewegingen, snelheidsvermindering en wachtrijen die snel kunnen oplopen. Tolpleinen zijn geschikter voor grote netwerken, zoals bijvoorbeeld in Frankrijk, waarbij het reistijd verlies klein is in verhouding tot de reistijd over het gehele traject en het relatief eenvoudig is om een geschikte locatie te vinden waar een tolplein kan worden ingepast. De Blankenburgverbinding en de ViA15 zijn beide echter relatief kleine trajecten. Om deze redenen passen tolpleinen niet op deze belangrijke nieuwe schakels in het hoofdwegennet. Daarnaast is een internationale trend dat vanwege congestie steeds meer tolpleinen worden vervangen door een free-flowsysteem. In verschillende landen binnen en buiten Europa zijn dergelijke systemen operationeel. Enkele voorbeelden van operationele free-flowsystemen op tolwegen en bruggen die veel overeenkomsten vertonen met hetgeen met dit wetsvoorstel wordt beoogd zijn de *M50 barrier-free toll road* bij Dublin (Ierland, geopend in 2008), de *Golden Ears* brug bij Vancouver (Canada, geopend in 2009), de *Portmann Bridge* bij Vancouver (Canada, geopend in 2012), de *Pell* en de *Sakonnet* bruggen op Rhode Island (VS, geopend in 2012) en de *M25 Dartford Free-Flow Crossing* bij Londen (VK, geopend in 2014). Ook in Noorwegen, Zweden en Portugal zijn tolwegen op basis van free-flow.

In paragraaf 3.2 is een passage opgenomen over de kosten van het tolsysteem. Hierbij is aangegeven dat een percentage van 20 procent proportioneel is voor de voorgestelde tolheffing. Op basis van vergelijkbare projecten in het buitenland is de verwachting dat dit percentage haalbaar is op het moment dat het systeem volledig operationeel is en de weggebruikers bekend zijn met de tolheffing. Voor wat betreft de kosten die verband houden met de betalingsherinnering is het uitgangspunt dat deze gedekt worden door de aanmaningsvergoeding die in rekening wordt gebracht. Voor de handhaving en toezicht is het uitgangspunt dat deze kostendekkend wordt uitgevoerd uit de opbrengsten van de handhaving.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn par. 3.2 en par. 3.4.2 van de memorie van toelichting hierop aangepast.

#### *d. Beoordeling*

De Afdeling geeft in overweging het voorgestelde heffingsstelsel te heroverwegen en in ieder geval te voorzien in verzending van een factuur of aanmaning, voordat boeteoplegging kan plaatsvinden. De Afdeling wijst daarbij ook op hoge kosten voor de rechterlijke macht en de voorprocedures. Door toevoeging van de aanmaning is de verwachting minder mensen in het boetetraject terecht zullen komen. Doordat er minder beroepzaken zullen zijn zullen de lasten van de rechterlijke macht dalen. Ook zullen er minder mensen zijn die bezwaar maken waarmee ook de kosten van de voorprocedures lager zullen zijn.

Er is een aanmaning ingevoerd, zie onder 1a tot en met 1c van dit nader rapport.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting hierop aangepast.

## **2. Scheiding taken private uitvoerder**

Binnen de kaders die de wet biedt zal een optimale samenwerking tussen publieke en mogelijk ook



private partijen moeten worden gevonden. De uitgangspunten die de regering hierbij hanteert worden hieronder beschreven.

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

Daarnaast is het mogelijk dat dienstverleners in de mobiliteitssector, niet in opdracht van de minister, de afhandeling van de betaling van tol als dienst aanbieden. Dergelijke diensten worden aangeboden onder de nadrukkelijke voorwaarde dat toestemming wordt verleend voor het gebruik van persoonsgegevens. Het wetsvoorstel kent geen kaders voor de verwerking van deze persoonsgegevens, daarvoor zullen tussen gebruiker en de aanbieder van de dienst afspraken moeten worden gemaakt. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting een nieuwe paragraaf 3.4.6 opgenomen.

### **3. Tolbesluit tot wijziging of intrekking**

In overeenstemming met het advies van de Afdeling wordt in artikel 3, vierde lid, afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard op de wijziging van het tolbesluit. Dat komt overeen met de voorbereidingsprocedure voor het tracébesluit waar het tolbesluit onderdeel van uit kan maken.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is aan artikel 3 een vierde lid toegevoegd en de toelichting bij dat artikel aangepast..

### **4. Ten onrechte geïnde geldschulden**

De Afdeling geeft aan dat het niet gewenst is dat tegen onterecht geïnde tol via een gebruikersaccount opgekomen kan worden bij de burgerlijke rechter in plaats van de bestuursrechter.

Het wetsvoorstel voorziet niet in bestuursrechtelijke rechtsbescherming voor de situatie dat van iemand met een gebruikersaccount ten onrechte tol wordt geïnd. Zoals de Afdeling terecht opmerkt kan het voorkomen dat vergelijkbare vragen over registratie en inning van tolheffing worden voorgelegd aan de bestuursrechter in het kader van boetes en aan de civiele rechter in het kader van onverschuldigde betaling. Als het een account betreft, is er echter sprake van een contractuele relatie tussen de weggebruiker en de inningsorganisatie. Voor zover de onverschuldigde betaling voortkomt uit die contractuele verhouding ligt de expertise juist bij de burgerlijke rechter. Dit is ook een van de redenen dat de titel voor bestuursrechtelijke geldschulden in de Algemene wet bestuursrecht geen regeling voor onverschuldigde betaling kent (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 20).

Voorts gaat het bij tolbetalingen om zeer kleine bedragen, waardoor de drempel voor de burger om via formele procedures dit geld terug te vragen hoog zal zijn. In plaats van formele procedures wordt ingezet op een laagdrempelig systeem van restitutie na een klacht. Daartoe is in artikel 10 van het wetsvoorstel onder andere bepaald dat de foto van de passage uiterlijk 2 maanden wordt bewaard zodat een weggebruiker kan aantonen dat zijn tol onverschuldigd is betaald.

Naar aanleiding van de het advies van de Afdeling is paragraaf 3.3 van de toelichting aangepast.

### **5. Beletten verdere gebruik**

De Afdeling wijst erop dat er geen bij wet toegekende nadere bevoegdheden in het wetsvoorstel zijn opgenomen om maatregelen te treffen in het geval dat een weggebruiker staande wordt gehouden en een bestuurlijke boete moet betalen wegens het niet tijdig betalen van tol en hij die boete vervolgens niet betaalt. Ook ontbreken de rechtsmiddelen voor de belanghebbende zich hiertegen te verzetten. In artikel 15, zesde lid, van het wetsvoorstel is een bevoegdheid voor de toezichthouder opgenomen op grond waarvan een motorrijtuig naar een andere plaats kan worden overgebracht, in bewaring kan worden gesteld of het verdere gebruik kan worden belet met een mechanisch hulpmiddel. In het zevende lid van dat artikel is opgenomen dat bij de boetebeslissing bij staandehouding wordt gewezen op deze bevoegdheid en op de bevoegdheid op grond van het negende lid om na twaalf weken het motorrijtuig om niet aan een derde in eigendom te doen overdragen, te verkopen of te doen vernietigen.

In artikel 15, achtste lid, wordt bepaald dat het bezwaar en beroep tegen de bestuurlijke boete zich ook richt tegen de voorlopige maatregel, bedoeld in het zesde lid (overbrenging, inbewaringstelling of



aanbrengen mechanisch hulpmiddel). Als het bezwaar of beroep ongegrond is, wordt de boete terugbetaald en, in het geval dat een voorlopige maatregel is getroffen, het motorrijtuig teruggegeven. Op grond van het tiende lid kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld voor de uitvoering van deze regeling.

Overigens hoeft het regime van het zesde tot en met het tiende lid niet te worden toegepast als de bestuurlijke boete bij staande houding wordt betaald.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is artikel 15, zesde tot en met tiende lid, opgenomen en is de toelichting bij dat artikel en paragraaf 3.5.5 aangepast.

## 6. Geldschuld en boete

De Afdeling roept de vraag op wat de toegevoegde waarde is van het aansluiten bij de bestuursrechtelijke geldschuldentitel uit de Algemene wet bestuursrecht en waarom het niet mogelijk is om een boete op te leggen, zonder het verschuldigde tolbedrag.

Zoals uiteengezet onder punt 1 van dit nader rapport is naar aanleiding van het advies van de Afdeling een aanmaning toegevoegd. Hierbij is verder gebruik gemaakt van de algemene titel voor bestuursrechtelijke geldschulden uit de Algemene wet bestuursrecht. Ook voor wat betreft de invordering van de bestuurlijke boete wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de Algemene wet bestuursrecht. Hiermee sluit het wetsvoorstel voor een groot deel aan bij de algemene geldschuldentitel. Op de punten dat afwijking van de Awb noodzakelijk is voor een doelmatige tolheffing, is een andere regeling getroffen. In de toelichting is aangegeven op welke punten en waarom er is afgeweken van de Algemene wet bestuursrecht.

Er kan op grond van het wetsvoorstel geen bestuurlijke boete worden opgelegd zonder het verschuldigde tolbedrag. De bestuurlijke boete die wordt opgelegd omvat ook het toltarief (en de eventuele aanmaningskosten). Daarmee wordt een ingewikkeld stelsel van rechtsbescherming voorkomen.

Overigens kan een bezwaar- of beroepschrift tegen de bestuurlijke boete ook gericht zijn tegen de verplichting tot het betalen van het toltarief, artikel 16, tweede lid.

Als de tolbetaling is verricht nadat de betalingstermijn is verstreken en er wordt toch een boete opgelegd, kan de te laat betaalde tol worden terugbetaald aan de weggebruiker.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is artikel 16, tweede lid, toegevoegd en de memorie van toelichting aangepast.

## 7. Mobiliteitsbeleid

De Afdeling constateert dat met het wetsvoorstel de Wet bereikbaarheid en mobiliteit wordt ingetrokken en dat in de toelichting niet wordt ingegaan op het mobiliteitsbeleid voor de lange termijn.

Al sinds vele jaren wordt er gediscussieerd over verschillende manieren waarop aan gebruikers een bijdrage kan worden gevraagd voor het gebruik van (bepaalde) wegen. Lange tijd gold een verbod op tolheffing, maar de Wet bereikbaarheid en mobiliteit (Wbm) uit 2002 introduceerde de mogelijkheid om zogenoemde mobiliteitstarieven, waaronder een toltarief, te heffen. In 2006 heeft de toenmalige regering een voorstel tot wijziging van de Wbm bij de Tweede Kamer ingediend (kamerstukken 30 615) om onder meer de inning van een 'versnellingsstarief' mogelijk te maken. Ook werden enkele aanpassingen van de wettelijke regeling voor de heffing van het toltarief voorgesteld met het oog op de handhaving van het betalen van tol en de privacybescherming van de weggebruiker. Van de mogelijkheid om tol te heffen op grond van de Wbm is echter nooit gebruikgemaakt. De behandeling van de voorgestelde wijziging uit 2006 is door de Tweede Kamer gestaakt vanwege het in 2009 ingediende wetsvoorstel (Wet kilometerprijs, kamerstukken 32 216) om het gebruik van een motorrijtuig te belasten in plaats van het bezit. Naar aanleiding van het regeerakkoord Rutte I – waarin werd afgezien van laatstgenoemd voornemen – werd het voorstel voor de Wet kilometerprijs ingetrokken (Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 15). Op 13 maart 2012 is de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) van kracht geworden (Kamerstukken II 2011/12, 32 660, nr. 50). De SVIR beschrijft onder andere het mobiliteitsbeleid van het Rijk voor de langere termijn. Voor het verbeteren van de bereikbaarheid zet het Rijk in op een beleidsmix van slim investeren, innoveren en in stand houden. Met slim investeren worden knelpunten aangepakt waar de meeste economische waarde kan worden gegenereerd. Innovatie wordt ingezet om het mobiliteitssysteem beter te benutten. Dit gebeurt bijvoorbeeld door gebruikers optimaal te informeren over keuzemogelijkheden. In stand houden van de netwerken door goed beheer en onderhoud is het fundament voor het robuuste en samenhangende netwerk. In tegenstelling tot het mobiliteitsbeleid beschreven in de Nota Mobiliteit (Kamerstukken II 2004/05, nr. 6), de voorganger van de SVIR, maakt beprijzen niet langer deel uit van de beleidsmix voor het verbeteren van de bereikbaarheid. Wel biedt de SVIR ruimte voor het toepassen van tol als financieersinstrument.

Dit wetsvoorstel voor de tijdelijke tolheffing op de Blankenburgverbinding en de ViA15 past in de koers die in het regeerakkoord Rutte I is uitgezet en is opgenomen in de SVIR. In de voorgaande wettelijke regimes werd het beprijzen van het gebruik van motorrijtuigen gezien als een sturend instrument voor de overheid om – mede met het oog op het voorkomen van milieuoverlast en



congestie – verkeersstromen te beïnvloeden. Voor dit uitgebreide tarievenstelsel, over het gehele wegennet, was gekozen voor een wijze van inning en handhaving die aansluit bij het belastingstelsel. Het belastingstelsel van de Wbm was daarbij opgezet om een grootschalig net van mobiliteitsheffingen te faciliteren. Hiervan is in het huidige wetsvoorstel geen sprake. Er wordt een relatief eenvoudige regeling geboden voor tolheffing op slechts twee nieuwe verbindingen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is par. 1.3 van de memorie van toelichting aangepast.

## 8. Noodzaak nieuwe wet

De Afdeling constateert dat onvoldoende is beargumenteerd, waarom is gekozen voor een wet die is toegesneden op tolheffing op twee wegvakken.

Nu een brede uitrol van heffingen niet wenselijk wordt geacht ligt het in de reden om de Wet bereikbaarheid en mobiliteit in te trekken en te vervangen voor een wet die aansluit het mobiliteitsbeleid. Concreet betekent dit dat het toepassingsbereik van de wet is beperkt tot twee aanlegprojecten. Anders dan de Afdeling aangeeft, is het wetsvoorstel echter geen projectwet. Het wetsvoorstel biedt de publiekrechtelijke basis voor een herhaalde toepassing van tolheffing en handhaving voor een groot aantal weggebruikers per jaar over een lange periode.

Er is overwogen om de huidige Wbm aan te passen om als grondslag voor de tolheffing voor de Blankenburgverbinding en ViA15 te kunnen dienen. Tolheffing is alleen wenselijk voor de gedeeltelijke bekostiging van de aanleg van de twee genoemde projecten en niet voor sturing van de verkeersstromen. De mogelijkheden van verschillende overheidslagen om verschillende vormen van mobiliteitsbeprizing toe te passen acht ik dan ook niet langer wenselijk. De Wbm zal daarom worden ingetrokken. De Wbm bevat ook andere mobiliteitstarieven die niet meer passen bij de huidige inzichten. Zo beoogde het expresbaantarief uit de Wbm vooral beïnvloeding van het gedrag van de weggebruiker om zo de doorstroming te bevorderen. Dit past niet binnen het huidige beleidskader, waarin is opgenomen dat tolheffing niet wordt gebruikt voor sturing in verkeersstromen. Ook het versnellingsstarief, zoals dat in de in 2006 voorgestelde wijziging van de Wbm was opgenomen, biedt onvoldoende mogelijkheden. Een versnellingsstarief veronderstelt dat budgetten die op de langere termijn op de begroting zijn opgenomen eerder kunnen worden vrijgemaakt.

In de nu geldende begroting van het Infrastructuurfonds die loopt tot 2028, is echter geen mogelijkheid tot volledige dekking voor de genoemde projecten. De mogelijkheden van de Wbm passen inmiddels niet meer in het beleid, zie punt 7 van het nader rapport. Inmiddels is bovendien een algemene regeling voor bestuursrechtelijke geldschulden opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb, afdeling 4.4). Het ligt in de reden om voor de tolheffing zoveel mogelijk bij deze nieuwe algemene regeling aan te sluiten.

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

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

Al deze redenen in ogenschouw nemend is ervoor gekozen om de Wbm niet te gebruiken als grondslag voor de betreffende projecten, maar om dit voorstel voor een Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 in te dienen. Met de inwerkingtreding van die wet, wordt tegelijkertijd de Wbm ingetrokken.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is par. 1.4 van de memorie van toelichting aangepast.

## 9. Redactionele opmerkingen

De opmerkingen zijn overgenomen met uitzondering van de opmerking over het wijzigen van artikel 6 van de Wet Infrastructuurfonds. Dat artikel heeft betrekking op de voeding van het fonds. Op grond van artikel 6, eerste lid, onder d, van die wet wordt het fonds onder andere gevoed door ontvangsten in het kader van het realiseren van de doelen van het fonds. De doelen van het fonds zijn onder andere, artikel 2, tweede lid, onder a, de financiering en bekostiging van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur, welke door het Rijk worden beheerd. Gezien deze artikelen is een wijziging van artikel 6 van de Wet Infrastructuurfonds niet nodig voor de voeding van het fonds door tol.

Samen met het opnemen van een transponeringstabel in de memorie van toelichting is ook de aanhef van het wetsvoorstel aangepast en is de toelichting bij artikel 2 aangepast.



---

## 10. Overige wijzigingen

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele andere wijzigingen in de artikelen en de memorie van toelichting door te voeren die voor een goede uitvoering van de wet noodzakelijk zijn. Deze worden hieronder kort uiteengezet. Voor zover de artikelen zijn aangepast, is de memorie van toelichting overeenkomstig aangepast.

### *Artikel 2, derde lid*

Aan artikel 2 is een derde lid toegevoegd om mogelijk te maken dat bij ministeriële regeling regels gesteld kunnen worden als een tolheffingssysteem wordt toegepast waar de EETS-richtlijn (richtlijn 2004/52/EG) op van toepassing is.

### *Artikel 9*

In het opgenomen artikel 9 is bepaald in welke gevallen het toltarief en de aanmaningsvergoeding kunnen worden kwijtgescholden. De wijziging van artikel 10, zesde lid, hangt hiermee samen.

### *Artikel 12, zesde lid*

Om onduidelijkheid te voorkomen is in artikel 12, zesde lid, opgenomen dat bepaalt dat na de tweede verhoging van de boete een dwangbevel kan worden uitgevaardigd en daarmee weer wordt aangesloten bij de Awb.

### *Par. 4.2 van de memorie van toelichting*

De passage met betrekking tot de BTW-richtlijn is verduidelijkt.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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



## Advies Raad van State

No. W14.14.0331/IV  
's-Gravenhage, 20 november 2014

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 19 september 2014, no.2014001768, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels over het tijdelijk heffen van tol voor de gedeeltelijke bekostiging van de verbinding tussen de A15 bij Rozenburg en de A20 tussen Maassluis en Vlaardingen en de verbinding van de A15 tussen knooppunt Valburg en de A12 bij Zevenaar (Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15), met memorie van toelichting.

Het voorstel biedt een grondslag voor tolheffing op de verbindingen Blankenburgverbinding en de ViA15. De financiële ruimte op de rijksbegroting voor de aanleg van weginfrastructuur is volgens de toelichting beperkt.<sup>1</sup> Voor de twee genoemde projecten is daarom gekozen voor aanvullende financiering door tolheffing. Het voorstel voorziet met het oog hierop in de bevoegdheid voor de Minister van Infrastructuur en Milieu om tol te heffen voor deze wegvakken. Het voorstel voorziet voorts in intrekking van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit.

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt de wens om te komen tot tolheffing, maar is van oordeel dat het voorgestelde heffingssysteem voor de burger onevenredig belastend is, in het bijzonder vanwege het ontbreken van een vorm van kennisgeving bij wege van een factuur of aanmaning. Zij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen. Voorts mist de Afdeling in de toelichting een algemene visie op het toekomstig mobiliteitsbeleid nu in het voorliggende voorstel de Wet bereikbaarheid en mobiliteit (hierna: Wbm) wordt ingetrokken.

### 1. Onevenredige belasting burger door heffingssysteem

Het voorstel kent aan de minister de bevoegdheid toe tol te heffen voor de twee hiervoor genoemde trajecten. Het voorstel voorziet slechts ten dele zelf in de methode van tolninning. Voor het overige worden bij ministeriële regeling nadere regels gesteld over de wijze waarop de betaling van het toltarief plaatsvindt. Uit de toelichting blijkt dat wordt beoogd de tolninning te laten geschieden door middel van een voor Nederland nieuwe techniek: de free-flowtechniek. Hierbij wordt gebruik gemaakt van automatische kentekenplaatherkenning. Slagbomen zijn dan ook niet nodig. Wanneer de betalingsplichtige niet vooraf of middels een account betaalt moet hij er zonder dat een kennisgeving uitgaat voor zorg dragen dat achteraf, binnen een bepaalde termijn, wordt betaald.

De Afdeling onderkent de voordelen van een free-flowtechniek. Zij signaleert evenwel ook dat het voorgestelde heffingssysteem voor de burger onevenredig belastend is. De Afdeling maakt de volgende opmerkingen.

#### a. Geen factuur of aanmaning

Het voorstel vergt van de betalingsplichtige de nodige alertheid bij het naderen van een in het tolbesluit aangewezen wegvak en vervolgens de nodige accuraatheid om tijdig de gehele geldschuld te voldoen. Vanaf het moment dat hij op het aangewezen wegvak rijdt, ontstaat een bestuurlijke geldschuld als bedoeld in titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), die niet bij beschikking wordt vastgesteld.<sup>2</sup> De kentekenhouder is van rechtswege het toltarief verschuldigd aan de minister wegens het passeren van het desbetreffende wegvak.<sup>3</sup> Volgens de toelichting moet de kentekenhouder op eigen initiatief het verschuldigde toltarief tijdig voldoen. Er wordt geen factuur of herinnering verstuurd. Wordt er niet of niet tijdig betaald, dan volgt een boete van maximaal € 35, verhoogd met het verschuldigde tolbedrag. Het systeem kan zeker in het begin, maar ook daarna – vooral voor incidentele gebruikers, – aanleiding geven tot veel vergissingen.

Dit klemt temeer omdat indien het verschuldigde toltarief niet binnen de bij ministeriële regeling gestelde termijn wordt betaald, het voorstel slechts voorziet in één mogelijke reactie, namelijk het opleggen van een bestuurlijke boete verhoogd met de oorspronkelijke geldschuld.<sup>4</sup> Er is niet voorzien in een aanmaning of een eenvoudig mechanisme om aangelegenheden van meer feitelijke en

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.1 Aanleiding voor het wetsvoorstel.

<sup>2</sup> Conform artikel 4:88, eerste lid, van de Awb.

<sup>3</sup> Het voorgestelde artikel 7, eerste lid.

<sup>4</sup> Het voorgestelde artikel 11.





administratieve aard snel en eenvoudig te corrigeren en af te wikkelen.<sup>5</sup> De Afdeling acht deze opzet onevenredig belastend voor de burger.

Ook acht zij een boetebedrag van maximaal € 35,- vermeerderd met het oorspronkelijke toltarief niet op voorhand proportioneel, gezien het toltarief voor bijvoorbeeld personenauto's van circa € 1,18. De regering kiest dit bedrag, omdat het niet betalen van een toltarief vergelijkbaar wordt geacht met het niet kopen van een vervoerbewijs in het openbaar vervoer.<sup>6</sup> De (maximale) hoogte van de boete moet echter inhoudelijk, dus niet slechts met een enkele verwijzing naar een elders gevestigde praktijk, gemotiveerd worden in de toelichting. Voorts moet de (maximale) hoogte van de boete evenredig zijn met de ernst van de overtreding. De evenredigheid van de maximale boete ten opzichte van het toltarief is evenwel twijfelachtig, vanwege het ontbreken van een aanmaning.

### *b. Problematiek ontbreken vaste woon- of verblijfplaats in Nederland*

De free-flowtechniek brengt mee dat de betalingsplicht wordt gekoppeld aan het kenteken. Dat geeft de nodige complicaties indien kentekenhouders niet of lastig traceerbaar zijn, hetgeen bijvoorbeeld het geval is met buitenlandse kentekenhouders.<sup>7</sup> Als voor een motorrijtuig het toltarief, en vervolgens de bestuurlijke boete en verhogingen niet geheel zijn betaald, kunnen de met toezicht belaste personen het motorrijtuig doen stilstaan en aan de bestuurder de boetebeschikking uitreiken.<sup>8</sup> De aldus kenbaar gemaakte boete moet dan onmiddellijk door de bestuurder worden betaald.

Deze verplichtingen richten zich tot de bestuurder van het motorrijtuig. Dit kan een andere persoon zijn dan de kentekenhouder. Het voorstel bepaalt echter dat de kentekenhouder het toltarief verschuldigd is. De bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie, gericht tot de overtreder, en deze kan derhalve niet aan de bestuurder die geen kentekenhouder is (hierna: de bestuurder) worden opgelegd.<sup>9</sup> In de toelichting wordt dit ook onderkend.<sup>10</sup> Het voorgestelde artikel 13 voorziet niettemin in een voor de bestuurder geldende betalingsplicht met betrekking tot de aan de kentekenhouder opgelegde bestuurlijke boete. Het is echter de vraag in hoeverre het gerechtvaardigd is deze bestuurder die verplichting op te leggen. De facto wordt aan hem de boete opgelegd, terwijl niet hij maar de kentekenhouder de oorspronkelijke betalingsverplichting niet (tijdig) is nagekomen. De overtreding is in het verleden begaan en het ligt voor de hand dat de bestuurder hiervan niet op de hoogte is. Daar komt bij dat de toezichthouder het verdere gebruik van het motorrijtuig door de bestuurder kan beletten als niet onmiddellijk wordt betaald. Het voorstel voorziet niet in de mogelijkheid zekerheid te stellen dat het bedrag van de bedoelde sanctie tijdig zal worden voldaan.<sup>11</sup> Het gaat hier derhalve om een voor de bestuurder belastende en conflictopwekkende regeling.<sup>12</sup>

De regering wijst als rechtvaardiging voor dit systeem op de beperkte mogelijkheden om openstaande boetes te innen bij weggebruikers zonder vaste woon- of verblijfplaats. De Afdeling merkt in dit verband evenwel op dat in het bijzonder bestuurders van motorrijtuigen met een buitenlands kenteken door deze maatregel worden geraakt, aangezien de minister geen toegang heeft tot de naam, adres en woonplaatsgegevens (hierna: NAW-gegevens) van deze kentekenhouders.<sup>13</sup> Indachtig het arrest Pastoors van het Hof van Justitie kan een dergelijke systematiek weliswaar aanvaardbaar zijn nu er niet kan worden beschikt over de NAW-gegevens van deze kentekenhouders en door het ontbreken van een gemeenschappelijke regeling die invordering van deze geldschulden in andere lidstaten mogelijk maakt, maar dan dienen de desbetreffende maatregelen wel evenredig te zijn.<sup>14</sup> Gelet op het vorenstaande moet worden betwijfeld of hieraan met de voorgestelde belastende regeling wordt

<sup>5</sup> Dit werkt ook door naar de rechtsbescherming. De kentekenhouder kan de juistheid van de inning uitsluitend ter discussie stellen door op te komen tegen de boete of een vordering uit onverschuldigde betaling in te stellen, ook in de situatie waarin hij bijvoorbeeld van mening is dat hij over een vrijstelling of ontheffing beschikt.

<sup>6</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.4 Handhaving en toezicht. Ook in het openbaar vervoer bedraagt de boete € 35,- vermeerderd met de oorspronkelijke ritprijs.

<sup>7</sup> Het is technisch lastig om buitenlandse kentekens bij een heffingssysteem te betrekken, vanwege het ontbreken van persoonsgegevens als naam, adres en woonplaats. Bij de invoering van de Wbm werd onderkend dat deze problematiek al snel leidt tot concurrentievervalsingen, zodat het de voorkeur had om dergelijke systemen op grotere schaal in Europa in te voeren. Kamerstukken II 2000/01, 27 552, nr. 3, blz. 9.

<sup>8</sup> Het voorgestelde artikel 13, vierde lid. Als de boetebeschikking binnen twee weken nog niet is betaald, is eveneens artikel 10, derde t/m zevende lid, van toepassing op de bestuurder, zijnde de verhogingen van de boete.

<sup>9</sup> Artikel 5:2, eerste lid, van de Awb: een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting voor zover deze beoogt de overtreder leed toe te voegen.

<sup>10</sup> Memorie van toelichting op de voorgestelde artikelen 7 en 13.

<sup>11</sup> Artikel 31, eerste lid, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.

<sup>12</sup> Aanwijzing 12 van de Aanwijzingen voor de regelgeving bepaalt dat een regeling op zodanige wijze wordt ingericht dat zij zo weinig mogelijk conflicten oproept.

<sup>13</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.4.

<sup>14</sup> Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 23 januari 1997, C-25/95, ECLI:EU:C:1996:295, Pastoors. De Afdeling gaat er daarbij vanuit dat het Kaderbesluit 2005/214/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (PbEU L 76/16) voor deze boetebeschikkingen niet als gemeenschappelijke regeling kan worden beschouwd, met in acht neming van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 november 2013, C-60/12, ECLI:EU:C:2013:733, Balaz.



voldaan, mede omdat deze problematiek zich niet voordoet bij andere heffingssystemen elders in Europa.

### *c. Feilloze techniek?*

Een adequate werking van het beoogde free-flowsysteem stelt hoge eisen aan de gebruikte techniek. De minister is verantwoordelijk voor een technisch hoogwaardig registratiesysteem (o.a. camera's, software) en andere fysieke infrastructurele voorzieningen die nagenoeg foutloos dienen te functioneren, wil het systeem in zijn bedoeling slagen.

In het beoogde systeem wordt het kenteken van ieder passerend motorrijtuig gefotografeerd en geregistreerd. Deze worden gekoppeld aan betalingen die door betalingsplichtigen worden verricht. Het stelsel moet zo betrouwbaar zijn, dat kan worden gegarandeerd dat boeteoplegging terecht plaatsvindt (dat wil zeggen: de registratie klopt en er is inderdaad niet betaald), maar ook dat er geen sprake is van betalingen die niet aan een registratie kunnen worden gekoppeld.<sup>15</sup> In de toelichting ontbreekt een beschouwing over eventuele technische knelpunten, alsmede hoe deze worden geredresseerd en in hoeverre de voordelen van een free-flowtechniek opwegen tegen de knelpunten. Evenmin wordt ingegaan op ervaringen met een dergelijke techniek in het buitenland. Derhalve is onduidelijk of en in hoeverre buitenlandse ervaringen met het free-flowsysteem bij de totstandkoming van het voorstel zijn betrokken.<sup>16</sup>

Het voorstel heeft slechts betrekking op twee trajecten: een tunnel en een brug. De vraag is of de investering in voorzieningen en infrastructuur die nodig is voor het functioneren van het free-flowstelsel proportioneel is, gelet op de kleine schaal van de voorgestelde tolheffing. Bedacht moet worden dat dagelijks grote stromen auto's langsrijden,<sup>17</sup> terwijl het per auto om relatief kleine bedragen gaat. De toelichting noemt een bedrag van circa € 1,18 voor personenauto's en circa € 7,11 voor vrachtwagens.<sup>18</sup> De toelichting geeft geen inzicht in de inningskosten, anders dan dat is vermeld dat maximaal 20% van de opbrengsten voor inningskosten aanvaardbaar wordt geacht.

### *d. Beoordeling*

De Afdeling begrijpt de voordelen van tolheffing door middel van free-flowtechniek, maar constateert ook dat de keuze hiervoor leidt tot een onevenredige belasting voor de burger, alsmede tot een aantal complicaties en hoge uitvoeringskosten.

Doorgaans hoeft in Nederland op de autowegen geen tol te worden betaald en als dat al het geval is, betaalt de bestuurder het toltarief vooraf, bijvoorbeeld bij het passeren van een slagboom. Volgens de toelichting heeft een free-flowtechniek, ten opzichte van bijvoorbeeld slagbomen, als voordeel dat de weggebruiker niet hoeft te stoppen om te betalen. Aldus ontstaat geen hinder voor de doorstroming van het verkeer en zijn geen grote tolpleinen noodzakelijk. Hoewel onderkend moet worden dat aan een heffingssysteem met slagbomen nadelen kleven, lijken deze minder zwaar te wegen dan de nadelen van het voorgestelde systeem.<sup>19</sup> Het is daarbij zeer wel denkbaar dat naast toegangspoortjes met een slagboom, speciale (free-flow)poorten komen voor weggebruikers met een account of abonnement bij de inningsorganisatie.<sup>20</sup> De in de toelichting weergegeven afweging tussen de voor- en nadelen van de (elementen van de) verschillende systemen van tolheffing is dan ook niet overtuigend in het voordeel van het voorgestelde systeem.

Dit geldt in het bijzonder voor het niet voorzien in een vaststellingsbeschikking of aanmaning. De regering meent dat het ondoelmatig is om de verschuldigde tol bij beschikking vast te stellen of een aanmaning te sturen, vanwege de relatief lage toltarieven per passage.<sup>21</sup> De Afdeling acht het voorgestelde stelsel waarin zonder een vorm van kennisgeving bij niet of te laat betalen een boete volgt echter onevenredig belastend voor de burger. Beboeting, maar ook onduidelijkheid bij de burger

<sup>15</sup> De gevolgen van mankementen aan het systeem zijn als gevolg van het ontbreken van een factuurstelsel veel lastiger te onder-  
vangen. Bij verkeersboetes is dit eenvoudiger: indien het registratiesysteem mankementen vertoont, worden geen boetes  
opgelegd, en vinden er dus ook geen betalingen plaats.

<sup>16</sup> Bekend is het rapport 'Roadpricing in Europe' van de RDW uit april 2012, waaruit blijkt dat een aantal EU-landen gebruik maken  
van een free-flowsysteem.

<sup>17</sup> Voor de Blankenburgverbinding wordt in een global economy scenario (hoogste groei) verwacht dat per etmaal 63.253 motorrij-  
tuigen het traject gaan gebruiken, voor de ViA15 is dat 38.100 rijdertuigen.

<sup>18</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.1 Aanleiding voor het wetsvoorstel.

<sup>19</sup> Een slagboomsysteem is eenvoudiger en voor de weggebruiker herkenbaar en duidelijk. De kans dat niet wordt betaald is  
minimaal, zodat ook het aantal boetes zeer beperkt zal zijn, en de problematiek van de niet-geregistreerde kentekens wordt  
vermeden.

<sup>20</sup> In alle gevallen wordt dan vooraf betaald, hetzij aan de slagboom, hetzij via het abonnement

<sup>21</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.1 Aanleiding voor het wetsvoorstel.



over de betalingsplicht, kan worden voorkomen door een factuur of aanmaning te versturen.<sup>22</sup> De Afdeling wijst er in dit verband op dat in landen waar met het voorstel vergelijkbare free-flowsystemen worden toegepast, zoals Noorwegen, Portugal en Zweden, steeds een factuur en een aanmaning aan de betalingsplichtige wordt gestuurd.<sup>23</sup>

De Afdeling onderkent dat een beschikking, vanwege het grote aantal betalingsplichtigen, kosten met zich brengt. Deze kosten kunnen ten dele worden doorberekend aan de kentekenhouder. De overige kosten lijken gerechtvaardigd en wegen mogelijk op tegen de kosten die anders in de rechtsbeschermingsfase gemaakt zullen worden. Vanwege de grote stroom verkeer kan zelfs een zeer kleine foutmarge aanleiding geven tot grote aantallen geschillen en procedures. De Afdeling merkt in dit verband op dat alleen al de kosten voor procedures bij de rechterlijke instanties worden geschat op 8,2 miljoen euro per jaar.<sup>24</sup> De kosten van de voorprocedures moeten daar nog bij worden opgeteld.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het voorgestelde heffingsstelsel te heroverwegen en in ieder geval te voorzien in verzending van een factuur of aanmaning, voordat boeteplegging kan plaatsvinden.

## 2. Scheiding taken private uitvoerder

De toelichting geeft aan dat wordt beoogd private partijen in te schakelen bij de uitvoering en de inning van de tolheffing.<sup>25</sup> De Afdeling merkt in dit verband op, dat de inzet van private partijen bij de voorgestelde tolheffing onverlet laat dat de minister verantwoordelijk is voor de vaststelling van de toltarieven, de inning ervan en de eventuele oplegging en invordering van een bestuurlijke boete als het toltarief niet tijdig geheel wordt betaald. Tevens is de minister verantwoordelijk voor de publieke taken die de (private) organisaties zullen uitvoeren (registratie, inning, handhaving en toezicht). Voorts dient de minister ervoor te zorgen dat deze organisaties hun taak goed kunnen uitvoeren en onder meer te waarborgen dat deze handelen overeenkomstig de Wet bescherming persoonsgegevens. In de toelichting wordt vermeld dat een private inningorganisatie mogelijk ook (commerciële) activiteiten kan verrichten die strikt genomen niet tot de wettelijke taak van de minister behoren, zoals het bijhouden van gebruikersgegevens voor leasemaatschappijen en het beheren van gebruikersaccounts.<sup>26</sup> De Afdeling wijst erop dat de taken die namens de minister worden uitgevoerd strikt gescheiden dienen te worden van de verschillende (commerciële) activiteiten die op eigen naam en in concurrentie met anderen worden verricht.<sup>27</sup>

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op de waarborgen van de scheiding van de publieke en private taken in te gaan.

## 3. Tolbesluit tot wijziging of intrekking

Het voorstel bepaalt dat het tracébesluit geldt als een tolbesluit.<sup>28</sup> Op de voorbereiding van het tracébesluit is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing, met dien verstande dat zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht door een ieder.<sup>29</sup> Het besluit tot intrekking of wijziging van de tolheffing wordt niet per se voorbereid met toepassing van deze procedure. Wel kan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure bij besluit van toepassing verklaard worden.<sup>30</sup> Gelet op toepassing van het voorstel op de twee genoemde projecten, het grote aantal weggebruikers en de verplichting om bij de intrekking of wijziging van de tolheffing de gevolgen daarvan in kaart te brengen, ligt het voor de hand in het voorstel voor te schrijven dat afdeling 3.4 van de Awb ook wordt toegepast bij de intrekking of wijziging van het tolbesluit, waarbij door een ieder zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

<sup>22</sup> Bij voorkeur met de foto van het kenteken. Er zijn ook tussenfiguren denkbaar, zoals een beschikking op verzoek of rechtstreeks bezwaar tegen de geldschuld. Artikel 4:88, derde lid, van de Awb voorziet reeds in deze mogelijkheid wanneer op het bestuursorgaan de betalingsverplichting rust. In de bijzondere wetgeving kan worden voorzien deze mogelijkheid wanneer de betalingsverplichting rust op de burger. De toelichting op deze bepaling verwijst bijvoorbeeld naar artikel 223a van de Gemeentewet. Overeenkomstig artikel 8:2 van de Algemene Douanewet kan ook tegen niet-schriftelijke beschikkingen (ex artikel 4, aanhef en onder 5 van de Communautaire Douanewet) bezwaar en beroep worden ingesteld.

<sup>23</sup> RDW, 'Roadpricing in Europe', april 2012.

<sup>24</sup> Advies van de Raad voor de Rechtspraak, 16 juni 2014.

<sup>25</sup> Memorie van toelichting, o.a. paragraaf 3.3 Uitvoering van de tolninning. Het gaat dan om de vaststelling het verschuldigde bedrag, de koppeling aan een kenteken en de inning van het verschuldigde bedrag. De registratie- en inningswerkzaamheden kunnen via aanbesteding bij één of meerdere private partijen worden belegd.

<sup>26</sup> Memorie van toelichting, hoofdstuk 3 Uitvoering en handhaving.

<sup>27</sup> De Afdeling maakte bij de Wbm een opmerking over de inningsorganisatie, advies van 9 juni 2006, W09.06.0127/VI, Kamerstukken II 2005/06, 30 615, nr. 4.

<sup>28</sup> Het voorgestelde artikel 4, eerste lid.

<sup>29</sup> Artikel 11, eerste lid, van de Tracéwet.

<sup>30</sup> Artikel 3:10, eerste lid, van de Awb.



#### 4. Ten onrechte geïnde geldschulden

Voor betalingsplichtigen die zeer regelmatig van de desbetreffende trajecten gebruik zullen maken ligt het in de rede dat zij een gebruikersaccount openen bij de inningsorganisatie. Dit levert betalingsgemak op, maar ook het risico van ten onrechte geïnde tol. Tegen het ontstaan van de geldschuld – alsook tegen ten onrechte geïnde tol – staat in het voorgestelde systeem geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Wel staat terzake rechtsbescherming open bij de burgerlijke rechter. Alle overige besluiten over tolheffing, zoals het tolbesluit en de bestuurlijke boete, worden aan de bestuursrechter voorgelegd.

Dit betekent dat straks twee rechterlijke instanties oordelen over de tolninning en daarmee dat op twee plaatsen deskundigheid wordt opgebouwd zonder mechanismen die rechtseenheid waarborgen. Vanwege de dagelijkse grote verkeersstroom en de grote aantallen betalingsplichtige feiten per dag, mag worden verwacht dat een aanzienlijk aantal geschillen ontstaat. Een verdeling van geschillen over twee rechtelijke instanties levert een inefficiënte inspanning op. Het ligt voor de hand om voor geschillen inzake ten onrechte tolninning, mede gelet op de aard van de materie, te voorzien in bestuursrechtelijke rechtsbescherming.

De Afdeling adviseert het voorstel in die zin aan te passen.

#### 5. Beletten verdere gebruik

In het voorgaande is gewezen op de bevoegdheid voor de toezichthouder het verdere gebruik van een motorrijtuig te beletten, indien en voor zolang bij het staande houden blijkt dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd of een eerder opgelegde boete niet geheel is betaald.<sup>31</sup> De bestuurder is verplicht de boete onmiddellijk te betalen.

Indien dit niet geschiedt, kan het voertuig echter niet langs de openbare weg blijven staan. De toezichthouder heeft dientengevolge – bij wet toegekende – nadere bevoegdheden nodig om (voorlopige) maatregelen te treffen, bijvoorbeeld het in bewaring stellen van het voertuig of het aanbrengen van een mechanisch hulpmiddel waardoor wordt verhinderd dat het voertuig wordt weggereden.<sup>32</sup> Het voorstel voorziet niet in deze nadere bevoegdheden noch in de rechtsmiddelen voor de belanghebbende zich hiertegen te verzetten.

De Afdeling adviseert het voorstel aan te vullen met een regeling inzake de nadere bevoegdheden voor de toezichthouder en de rechtsmiddelen voor belanghebbenden hiertegen.

#### 6. Geldschuld en boete

Zoals gezegd, ontstaat een bestuurlijke geldschuld in de zin van afdeling 4.4 van de Awb op het moment dat het aangewezen wegvak wordt gepasseerd. De verplichting tot betaling van deze geldschuld vervalt als een bestuurlijke boete is opgelegd: afzonderlijke inning van de bestuurlijke geldschuld vindt derhalve niet plaats.<sup>33</sup> De bepalingen van de Awb over geldschulden zijn dan ook niet meer van toepassing. Dit roept de vraag op wat de beoogde betekenis is van de toepasselijkheid van de Awb-bepalingen inzake geldschulden.<sup>34</sup>

Voorts volgt uit de systematiek dat een boete kan worden opgelegd als de bestuurlijke geldschuld niet op tijd wordt betaald. In dat geval wordt zowel het te laat betaalde toltarief als de boete, waarin het toltarief is verdisconteerd, betaald. Het voorstel voorziet niet in de bevoegdheid de boete vast te stellen zonder vermeerdering daarvan met het oorspronkelijke toltarief.<sup>35</sup> Evenmin gaat de toelichting in op deze situatie.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op deze punten in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

#### 7. Mobiliteitsbeleid

De toelichting geeft een korte weergave van het mobiliteitsbeleid dat in de afgelopen periode is ontwikkeld.<sup>36</sup> Met name wordt ingegaan op de Wbm, welke wet beoogt beprijzing van het gebruik in plaats van het bezit van de auto in te voeren als sturend instrument voor de overheid om verkeersstromen te beïnvloeden, mede met het oog op het voorkómen van milieuoverlast en congestie. Op basis

<sup>31</sup> Het voorgestelde artikel 13.

<sup>32</sup> Artikel 31, tweede lid, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving van verkeersvoorschriften. Zie voorts de artikelen 32–33 van deze wet.

<sup>33</sup> Het voorgestelde artikel 11.

<sup>34</sup> Zie tevens het advies van de Raad voor de rechtspraak, 16 juni 2014.

<sup>35</sup> Het voorgestelde artikel 10, eerste lid.

<sup>36</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.4 Wet bereikbaarheid en mobiliteit.



van de Wbm kunnen mobiliteitstarieven worden ingevoerd, waaronder een toltarief. Zo zou op grond van deze wet voor nieuwe wegen tol geheven kunnen worden om de aanlegkosten van deze wegen te financieren.

Daarnaast is in 2009 een voorstel van Wet kilometerprijs ingediend om een zogenaamde kilometerheffing in te kunnen voeren.<sup>37</sup> Daarmee zou voor het gebruik van de weg met een motorrijtuig per afgelegde kilometer worden afgerekend. De motorrijtuigenbelasting (MRB) en de belasting op personenauto's en motorrijwielen (hierna: BPM) – beide heffingen over het bezit van een auto – zouden daarmee komen te vervallen. Een dergelijke verschuiving van heffing over bezit naar heffing over gebruik zou de autobelastingen stabiel maken en mogelijkheden bieden om gericht te sturen op (on)gewenst gebruik van wegen.

De instrumenten van de Wbm zijn echter nooit toegepast.<sup>38</sup> De toelichting geeft aan dat de in de Wbm voorziene instrumenten niet meer passen in de geldende opvattingen over beprijzing op de weg. De Wbm past ook om andere redenen niet bij de huidige beleidsuitgangspunten. Zo acht de regering het niet langer wenselijk dat verschillende overheidslagen verschillende vormen van mobiliteitsbeprijzing kunnen toepassen.<sup>39</sup> Derhalve wordt thans voorgesteld de Wbm in te trekken.

De Wbm beoogde een antwoord te geven op een aantal knelpunten die voortvloeien uit de huidige (auto)mobilititeit. Die knelpunten zijn blijven bestaan. Zo is in de afgelopen jaren de filedruk weliswaar afgenomen door gerichte infrastructurele aanpassingen en door de afname van vooral het vrachtverkeer als gevolg van de crisis, maar het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid verwacht dat de filedruk in de komende jaren weer zal gaan stijgen.<sup>40</sup> Voorts wordt geconstateerd dat de opbrengsten van de autobelastingen, in het bijzonder de BPM, sterk zijn uitgehold, niet in de laatste plaats als gevolg van vergroeningsmaatregelen. Uit de Belastingbrief wordt duidelijk dat de grenzen van de mogelijkheden van een vergroeningsbeleid via de autobelastingen inmiddels zijn overschreden.<sup>41</sup>

De toelichting gaat niet in op het beleid voor de lange termijn om de genoemde problemen op het gebied van mobiliteit (bereikbaarheid, milieu en belastingopbrengsten) aan te pakken en wat de beoogde en te verwachten effecten van dat beleid zullen zijn. Die duidelijkheid zal op korte termijn ook niet worden geboden in de aangekondigde fiscale Autobrief 2.0, aangezien deze is uitgesteld.<sup>42</sup> De Afdeling acht duidelijkheid op dit punt gewenst, nu met het voorstel tot intrekking van de Wbm definitief afstand wordt genomen van het eerder ontwikkelde beleid, zonder dat uit de toelichting duidelijk is voor welk toekomstig beleid wordt gekozen.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

## 8. Noodzaak nieuwe wet

De systematiek van het voorstel is in sterke mate geënt op het stelsel van de Wbm. Zoals gezegd, is het op grond van deze geldende wet mogelijk tol te heffen om de aanlegkosten van nieuwe wegen te financieren. Volgens de toelichting is het toltariefstelsel van de Wbm echter onderdeel van een complex systeem van fiscale mobiliteitsheffingen en daarom ligt een aanpassing van de Wbm om een tolbeleid adequaat te kunnen inzetten niet voor de hand.

Dat de regering thans voorziet dat niet op grotere schaal van de mogelijkheden van de Wbm gebruik zal worden gemaakt staat echter niet in de weg aan gebruikmaking van de bestaande grondslag voor een tolheffing – eventueel met enige technische aanpassingen van de Wbm – voor de voorliggende twee projecten. Dat het oogmerk van de introductie van de tolheffing enkel het 'ophalen' van geld is, en niet ook het reguleren van verkeersstromen, doet aan de bruikbaarheid van het instrument op basis van de Wbm niet af.

De Afdeling voegt hieraan toe, dat nu er wordt gekozen voor intrekking van de Wbm en de invoering van een nieuwe wettelijke regeling voor uitsluitend twee specifieke trajecten, voor een volgend project waar tolheffing eveneens een bruikbare wijze van financiering is opnieuw een (tijdelijke) wet in formele zin nodig zal zijn. De Afdeling acht dit een ongewenste ontwikkeling, die niet goed past bij het

<sup>37</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nr. 2. De introductie van de kilometerheffing was gepland na 2012. Het voorstel is echter ingetrokken, Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nr. 9.

<sup>38</sup> Volgens het huidige regeerakkoord komt er ook geen kilometerheffing, Bruggen slaan, 29 oktober 2012.

<sup>39</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.4 Wet bereikbaarheid en mobiliteit.

<sup>40</sup> Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Mobiliteitsbalans 2013, oktober 2013.

<sup>41</sup> Er zijn wel meer 'schone' auto's, maar met die auto's wordt vervolgens meer gereden. Daarnaast vindt aanzienlijke grensoverschrijdende handel plaats in nieuwe en gebruikte auto's, waarbij autobelastingen en BTW een belangrijke rol spelen. Zie ook Planbureau voor de Leefomgeving, Balans van de Leefomgeving 2014, deel 5, september 2014.

<sup>42</sup> Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en milieu aan de Tweede Kamer, 15 oktober 2014. Besloten is de autobelastingen mee te nemen in de bredere draagvlakpeiling rond de herziening van het belastingstelsel.



---

rechtsstatelijke uitgangspunt dat wetgeving is bedoeld voor het stellen van algemene regels en niet voor de regeling van een individueel geval.<sup>43</sup>

De Afdeling adviseert in de toelichting de noodzaak van een projectwet dragend te motiveren.

**9. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.**

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,  
J.P.H. Donner.*

---

<sup>43</sup> Zie eerdere adviesopmerkingen van de Afdeling over bijv. de Vergunningenwet Westerschelde, W09.96.0406.



---

## Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W14.14.0331/IV

- In artikel 3, eerste lid, schrappen ‘tijdelijk’, Dat de tol slechts mag worden geheven zolang de netto opbrengsten gelijk zijn aan de tologgave – en daarmee dat de tolheffing tijdelijk is – volgt uit het derde lid.
- In artikel 3, derde lid, schrappen: ‘uiterlijk’. Aanwijzing 52 van de Aanwijzingen voor de regelgeving schrijft voor dat zo beknopt mogelijk wordt geschreven en dit woord is overbodig.
- In artikel 4, derde lid, ‘voor het deel’ vervangen door: voor zover.
- In artikel 5, derde lid, schrappen: ‘van rechtswege’. Dit is innerlijk tegenstijdig met ‘kunnen’.
- In artikel 8, het eerste lid als volgt formuleren: Onze Minister is verantwoordelijk voor de verwerking van de persoonsgegevens die gebruikt worden voor het innen van het toltarief en het opleggen en het invorderen van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 10, eerste lid,
- In artikel 13, vierde lid, laatste volzin, ‘zijn artikel 10, derde tot en met zevende lid, van toepassing’ vervangen door: is artikel 10, derde tot en met zevende lid, van toepassing.
- Het voorstel bepaalt dat de opbrengsten van de tolheffing (na kosten) ten goede komen van het Infrastructuurfonds. Dienovereenkomstig voorzien in een wijziging van artikel 6 van de Wet Infrastructuurfonds inzake de voeding van dit begrotingsfonds.
- In de toelichting, daar waar wordt verwezen naar artikel 8 uit het EVRM, tevens aandacht besteden aan de corresponderende artikelen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, voor zover de voorgestelde maatregelen bedoeld zijn ter uitvoering van het recht van de Unie.
- In de toelichting een volledige transponeringstabel opnemen conform aanwijzing 338 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



## Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Regels over het tijdelijk heffen van tol voor de gedeeltelijke bekostiging van de verbinding tussen de A15 bij Rozenburg en de A20 tussen Maassluis en Vlaardingen en de verbinding van de A15 tussen knooppunt Valburg en de A12 bij Zevenaar (Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is tol te heffen voor twee projecten met het oog op de bekostiging en financiering daarvan;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

#### Artikel 1 (begripsbepalingen)

*Blankenburgverbinding*: verbinding tussen de A15 bij Rozenburg en de A20 tussen Maassluis en Vlaardingen;

*euro-emissieklasse*: klasse als beschreven in bijlage 0 bij Richtlijn nr. 1999/62/EG van het Europese Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoetuigen (PbEG 1999, L 187);

*kentekenhouder*:

- a. degene op wiens naam ten tijde van passage van het wegvak waar tol wordt geheven het voor het motorrijtuig opgegeven kenteken is gesteld in het kentekenregister, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder i, van de Wegenverkeerswet 1994;
- b. degene op wiens naam, als het een in het buitenland geregistreerd motorrijtuig betreft, ten tijde van passage van het wegvak waar tol wordt geheven ter zake van de registratie van het betrokken motorrijtuig door het daartoe bevoegde gezag in het buitenland een kenteken is afgegeven;

*motorrijtuig*: motorrijtuig als bedoeld in artikel 2, onder a, van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994;

*Onze Minister*: Onze Minister van Infrastructuur en Milieu;

*persoonsgegevens*: persoonsgegevens als bedoeld in artikel 1, onder a, van de Wet bescherming persoonsgegevens;

*tolbesluit*: besluit als bedoeld in artikel 3, eerste lid;

*tolheffing*: heffing voor het gebruik van een wegvak door motorrijtuigen;

*toltarief*: hoogte van de tolheffing per passage;

*topopgave*: het tekort in de bekostiging van de aanleg van de Blankenburgverbinding onderscheidenlijk de ViA15 dat door tolheffing moet worden opgebracht;

*tracébesluit*: besluit als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Tracéwet;

*verantwoordelijke*: verantwoordelijke als bedoeld in artikel 1, onder d, van de Wet bescherming persoonsgegevens

*verwerking van persoonsgegevens*: verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Wet bescherming persoonsgegevens;

*ViA15*: verbinding van de A15 tussen knooppunt Valburg en de A12 bij Zevenaar;

#### Artikel 2 (Europese richtlijn)

1. Bij de toepassing van deze wet wordt de bij ministeriële regeling aangewezen EG-richtlijn in acht genomen.
2. Een wijziging van de richtlijn, bedoeld in het eerste lid, gaat voor de toepassing van deze wet gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijzigingsrichtlijn uitvoering moet zijn gegeven, tenzij bij ministerieel besluit, dat in de Staatscourant wordt bekendgemaakt, een ander tijdstip wordt vastgesteld.





## HOOFDSTUK 2 TOL

### § 2.1 Tolbesluit

#### Artikel 3 (tolbesluit)

1. Onze Minister is bevoegd een besluit voor het tijdelijk heffen van tol te nemen, te wijzigen of in te trekken voor de gedeeltelijke bekostiging en financiering van de Blankenburgverbinding onderscheidenlijk de ViA15.
2. Het tolbesluit bevat:
  - a. het wegvak waar tol wordt geheven;
  - b. de contante waarde van de tologgave;
  - c. als het een besluit tot wijzigen of intrekken betreft, een beschrijving van de te treffen voorzieningen, gericht op het ongedaan maken, beperken of compenseren van de negatieve gevolgen van de wijziging of intrekking.
3. Een tolbesluit wordt in ieder geval ingetrokken uiterlijk op het moment dat de netto-opbrengsten, bedoeld in artikel 9, tweede lid, gelijk zijn aan de tologgave.

#### Artikel 4 (tracébesluit geldt als tolbesluit)

1. Het tracébesluit voor de Blankenburgverbinding onderscheidenlijk de ViA15 geldt als een tolbesluit. Het deel van het tracébesluit dat op tolheffing betrekking heeft, wordt in het tracébesluit uitdrukkelijk aangegeven. Artikel 3, tweede lid, onder a en b, is van overeenkomstige toepassing.
2. Bij de vaststelling van het tracébesluit wordt uitgegaan van gegevens en onderzoeken die gebaseerd zijn op de situatie dat tol wordt geheven.
3. Een onherroepelijk tracébesluit kan voor het deel dat betrekking heeft op tolheffing worden gewijzigd of ingetrokken door een tolbesluit.

#### Artikel 5 (toltarief)

1. Het toltarief voor het wegvak waar tol wordt geheven en de datum met ingang waarvan tol wordt geheven worden vastgesteld bij ministeriële regeling.
2. Het toltarief kan worden gedifferentieerd naar:
  - a. toegestane maximum massa van het motorrijtuig;
  - b. euro-emissieklasse;
  - c. wijze waarop de betaling van het toltarief plaatsvindt.
3. Het toltarief en de tologgave kunnen jaarlijks van rechtswege worden geïndexeerd.
4. Bij de ministeriële regeling, bedoeld in het eerste lid, kunnen regels worden gesteld over de berekening van het toltarief, de differentiatie van het toltarief en de indexering van het toltarief en de tologgave.

#### Artikel 6 (vrijstelling en ontheffing tolheffing)

1. Een vrijstelling van artikel 7, eerste lid, geldt voor motorrijtuigen:
  - a. die zijn ingericht en uitsluitend worden gebruikt voor het vervoer van zieken en gewonden en die als zodanig uiterlijk herkenbaar zijn;
  - b. die zijn ingericht en uitsluitend worden gebruikt voor het vervoer van een stoffelijk overschot;
  - c. die uitsluitend worden gebruikt voor defensie;
  - d. die uitsluitend worden gebruikt door politie en brandweer en als zodanig uiterlijk herkenbaar zijn.
2. Een vrijstelling van de tolheffing geldt voor bij ministeriële regeling aangewezen motorrijtuigen in het geval van bij die regeling omschreven calamiteiten en beheer- en onderhoudswerkzaamheden.
3. Onze Minister kan ontheffing verlenen van de tolheffing als dat wenselijk is in het belang van de verkeersdoorstroming, de openbare orde en veiligheid of in het algemeen belang.
4. De ontheffing kan onder beperkingen worden verleend en aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.



## § 2.2 Inning toltarief

### Artikel 7 (betalen toltarief, bestuursrechtelijke geldschuld)

1. De kentekenhouders is van rechtswege het toltarief, bedoeld in artikel 5, eerste lid, verschuldigd aan Onze Minister wegens het passeren van een wegvak als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder a.
2. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over:
  - a. de termijn waarbinnen het toltarief betaald moet zijn;
  - b. de wijze waarop het wegvak waar tol wordt geheven kenbaar wordt gemaakt;
  - c. de wijze waarop de betaling van het toltarief plaatsvindt.
3. Artikel 4:94 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op het verschuldigde toltarief.

## § 2.3 Bescherming persoonsgegevens

### Artikel 8 (vastleggen persoonsgegevens en andere gegevens)

1. Ten behoeve van het innen van het toltarief en het opleggen en invorderen van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 10, eerste lid, worden persoonsgegevens verwerkt. Onze Minister is verantwoordelijk voor deze verwerking.
2. Onze Minister verwerkt gegevens van motorrijtuigen die over een wegvak als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder a, hebben gereden.
3. De gegevens, bedoeld in het tweede lid, zijn:
  - a. het kenteken van het motorrijtuig;
  - b. de locatie en het tijdstip van de vastlegging;
  - c. de foto-opname van het motorrijtuig;
  - d. de kenmerken van het motorrijtuig die de hoogte van het toltarief bepalen.
4. Als het toltarief niet binnen de termijn, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder a, geheel is betaald, is Onze Minister bevoegd de gegevens verder te verwerken door deze te koppelen aan de naam, het adres en de woonplaats van de kentekenhouders.
5. De gegevens, bedoeld in het derde en vierde lid, worden bewaard:
  - a. gedurende een termijn van uiterlijk twee maanden na betaling van het toltarief;
  - b. totdat, voor zover van toepassing, een onherroepelijke bestuurlijke boete is betaald, of
  - c. gedurende de termijn, bedoeld in artikel 5:45 van de Algemene wet bestuursrecht, waarbinnen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.
6. Nadat gebleken is dat een kentekenhouders op grond van artikel 6, eerste of tweede lid, is vrijgesteld van de tolheffing of dat hij een ontheffing van de tolheffing heeft als bedoeld in artikel 6, derde lid, worden de gegevens onmiddellijk verwijderd.

## § 2.4 Infrastructuurfonds

### Artikel 9 (tolheffing naar Infrastructuurfonds)

1. De opbrengsten van de tolheffing en de bestuurlijke boete komen ten goede aan het Infrastructuurfonds, bedoeld in artikel 2 van de Wet Infrastructuurfonds.
2. De netto-opbrengsten, bedoeld in artikel 3, derde lid, worden uitsluitend gebruikt voor het realiseren van de tologgave.
3. Onder bediening als bedoeld in artikel 1, onder g, van de Wet Infrastructuurfonds wordt voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen mede verstaan de exploitatie van tolheffing en de kosten van handhaving en toezicht voor de tolheffing.

## HOOFDSTUK 3 HANDHAVING

### Artikel 10 (bestuurlijke boete)

1. Het niet geheel betalen van het toltarief binnen de op grond van artikel 7, tweede lid, onder a, gestelde termijn is een overtreding ter zake waarvan Onze Minister aan de kentekenhouders een



bestuurlijke boete kan opleggen van ten hoogste € 35,- vermeerderd met het oorspronkelijke toltarief.

2. De bestuurlijke boete moet zijn betaald binnen twee weken nadat de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden.
3. Als de bestuurlijke boete niet tijdig geheel is betaald, zendt Onze Minister de kentekenhouder een eerste aanmaning en wordt de bestuurlijke boete van rechtswege met vijftig procent verhoogd. De kentekenhouder is verplicht binnen vier weken na verzending van de eerste aanmaning het verhoogde bedrag te betalen.
4. Als het verhoogde bedrag, bedoeld in het derde lid, niet binnen de in dat lid gestelde termijn geheel betaald is, zendt Onze Minister de kentekenhouder een tweede aanmaning en wordt het verhoogde bedrag van rechtswege verder verhoogd met honderd procent van dat bedrag. De kentekenhouder is verplicht binnen vier weken na verzending van de tweede aanmaning het verder verhoogde bedrag te betalen.
5. Artikel 4:94 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op de opgelegde bestuurlijke boete, inclusief de daarop te vallen verhogingen.
6. Artikel 4:113 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op de eerste en tweede aanmaning.
7. Artikel 5:10, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op de eerste aanmaning.

#### **Artikel 11 (verval verplichting betalen toltarief bij bestuurlijke boete)**

Als op grond van artikel 10, eerste lid, een bestuurlijke boete is opgelegd, vervalt de verplichting tot het betalen van het toltarief, bedoeld in artikel 7, eerste lid.

#### **Artikel 12 (verzuim bestuurlijke boete)**

Als de bestuurlijke boete niet binnen de in artikel 10, tweede lid, gestelde termijn is voldaan, of niet onmiddellijk is voldaan in een geval als bedoeld in artikel 13, vierde lid, is de kentekenhouder in verzuim voor de bestuurlijke boete, inclusief de daarop te vallen verhogingen, bedoeld in artikel 10, derde en vierde lid.

#### **Artikel 13 (bestuurlijke boete bij staandehouding)**

1. Met het toezicht op de naleving van artikel 7, eerste en tweede lid, onder a, zijn belast de bij besluit van Onze Minister aangewezen personen.
2. Op de eerste vordering van een aangewezen persoon als bedoeld in het eerste lid is de bestuurder van een motorrijtuig verplicht dat te doen stilstaan.
3. De aangewezen personen, bedoeld in het eerste lid, zijn bevoegd om het motorrijtuig naar een door hen aangewezen plaats te doen overbrengen en het verdere gebruik van het motorrijtuig te beletten indien en voor zolang als met betrekking tot dat motorrijtuig:
  - a. op grond van artikel 10, eerste lid, een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, of
  - b. de bestuurlijke boete, bedoeld in artikel 10, eerste lid, inclusief daarop te vallen verhogingen, bedoeld in artikel 10, derde en vierde lid, niet geheel is betaald.
4. Indien toepassing is gegeven aan het tweede lid, kan een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 10, eerste lid, worden bekendgemaakt door uitreiking aan de bestuurder. In afwijking van de termijn van artikel 10, tweede lid, moet een bestuurlijke boete die bekend is gemaakt door uitreiking aan de bestuurder onmiddellijk worden betaald. Als de beschikking tot het opleggen van de bestuurlijke boete binnen twee weken na het onherroepelijk worden daarvan nog niet is betaald, zijn artikel 10, derde tot en met zevende lid, van toepassing.
5. Van een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.



---

## HOOFDSTUK 4 OVERIGE EN SLOTBEPALINGEN

### Artikel 14 (verslag)

Onze Minister zendt telkens na vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid van deze wet in de praktijk.

### Artikel 15 (intrekken Wbm)

De Wet bereikbaarheid en mobiliteit wordt ingetrokken.

### Artikel 16 (wijziging Algemene wet bestuursrecht)

De Algemene wet bestuursrecht wordt gewijzigd als volgt:

A

In bijlage 1 (Regeling rechtstreeks beroep) wordt de zinsnede met betrekking tot de Belemmeringenwet Privaatrecht als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel a vervalt.
2. De onderdelen b tot en met d worden geletterd a tot en met c.

B

Artikel 2 van bijlage 2 (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak) wordt als volgt gewijzigd:

1. De zinsnede met betrekking tot de Belemmeringenwet Privaatrecht wordt als volgt gewijzigd:
  - a. Onderdeel a vervalt.
  - b. De onderdelen b tot en met d worden geletterd a tot en met c.
2. De zinsnede met betrekking tot de Wet bereikbaarheid en mobiliteit vervalt.
3. In de alfabetische rangschikking wordt ingevoegd:

Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15: artikel 3, eerste lid

### Artikel 17 (wijziging Wegenverkeerswet 1994)

In artikel 42, vierde lid, onder b, van de Wegenverkeerswet 1994 wordt 'Wet bereikbaarheid en mobiliteit' vervangen door: Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15.

### Artikel 18 (wijziging Wegenwet)

In artikel 14, vijfde lid, van de Wegenwet wordt 'de heffing van de mobiliteitstarieven, bedoeld in de Wet bereikbaarheid en mobiliteit' vervangen door: de heffing van de toltarieven, bedoeld in de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15.

### Artikel 19 (wijziging Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994)

In artikel 80 van de Wet op de motorrijtuigenbelasting vervalt 'de bevoegdheid ingevolge de Wet bereikbaarheid en mobiliteit van provincies, gemeenten en waterschappen tot het instellen van het toltarief'.

### Artikel 20 (inwerkingtreding)

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

### Artikel 21 (citeertitel)

Deze wet wordt aangehaald als: Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15.



---

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Minister van Infrastructuur en Milieu,*



# MEMORIE VAN TOELICHTING

## Inhoud

<b>1.</b>	<b>Aanleiding, visie en doel</b>	<b>22</b>
1.1	Aanleiding van het wetsvoorstel	22
1.2	Bekostiging van de Blankenburgverbinding en de ViA15	23
1.3	Visie op tolheffing	24
1.4	Wet bereikbaarheid en mobiliteit	25
<b>2.</b>	<b>Hoofdpijnen van het wetsvoorstel</b>	<b>26</b>
2.1	Inleiding	26
2.2	Tolbesluit	27
2.3	Tariefbepaling en betalingsplichtigen	28
2.4	Realisatie van de tologgave	29
<b>3.</b>	<b>Uitvoering en handhaving</b>	<b>30</b>
3.1	Tolsysteem	30
3.2	Betrokkenen bij de uitvoering en de handhaving	31
3.3	Uitvoering van de tolinning	32
3.4	Handhaving en toezicht	35
<b>4.</b>	<b>Verhouding tot bestaande regelgeving</b>	<b>38</b>
4.1	Nationale wetgeving	38
4.2	Europese regelgeving	39
<b>5.</b>	<b>Privacy</b>	<b>41</b>
5.1	Algemeen	41
5.2	Bescherming van het recht op privéleven	41
5.3	Wet bescherming persoonsgegevens	42
5.4	Aanbesteding registratie- en inningsorganisatie	43
<b>6.</b>	<b>Gevolgen</b>	<b>44</b>
6.1	Administratieve lasten voor weggebruikers	44
6.2	Gevolgen voor bedrijven	44
6.3	Gevolgen voor het milieu	45
6.4	Privacy Impact Assessment	45
<b>7.</b>	<b>Advisering en consultatie</b>	<b>45</b>
7.1	Inleiding	45
7.2	Privacy	45
7.3	Bedrijfseffectentoets	46
7.4	Milieueffectentoets	46
7.5	Toets rechtelijke macht	47
7.6	Decentrale overheden, maatschappelijke organisaties en publiek	47
<b>8.</b>	<b>Inwerkingtreding en overgangsrecht</b>	<b>48</b>
8.1	Inwerkingtreding	48
8.2	Overgangsrecht	48
	<b>Artikelsgewijs</b>	<b>48</b>

## 1. Aanleiding, visie en doel

### 1.1 Aanleiding van het wetsvoorstel

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

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

Dit voorstel voor een *Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15* maakt een effectieve tolheffing op de genoemde verbindingen juridisch mogelijk. De bestaande Wet bereikbaarheid en mobiliteit (Wbm) uit 2002 is – mede gelet op de laatste beleidsinzichten – hiervoor niet geschikt (zie paragraaf 1.4). Realisatie van bovengenoemde projecten is van groot economisch belang. De projecten lossen belangrijke knelpunten in het hoofdwegennet op. Dit zorgt voor een vlottere doorstroming van het verkeer (een kortere reistijd), een betrouwbaar netwerk, en een goede bereikbaarheid van de regio's Rotterdam en Arnhem-Nijmegen. Ook wordt bijgedragen aan de groei van belangrijke economische centra, waaronder de Rotterdamse haven. Zowel het kabinet als betrokken regionale partijen – met name de provincies Gelderland en Zuid-Holland en de stadsregio's Arnhem-Nijmegen en Rotterdam – willen deze projecten graag snel aanpakken. Het zijn echter dure projecten



met geheel nieuwe tracés en kostbare kunstwerken<sup>1</sup>, die op korte termijn niet op reguliere wijze bekostigd kunnen worden. Om de bereikbaarheid in de betreffende regio's voortvarend te kunnen verbeteren, is besloten om de projecten deels te bekostigen met tolheffing.<sup>2</sup> Dit wetsvoorstel moet de grondslag voor deze tolheffing bieden.

In het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) van 2010 en de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 14 juni 2011 is reeds gesproken over tolheffing bij de genoemde projecten.<sup>3</sup> Bij de brief van 13 februari 2013 over de invulling van de bezuinigingen in het Infrastructuurfonds heeft de minister onder meer laten weten de projecten Blankenburgverbinding en de ViA15 onverminderd door te willen zetten.<sup>4</sup> In het Algemeen Overleg over de bezuinigingen op infrastructuurprojecten van 8 april 2013<sup>5</sup> heeft de minister aan de Tweede Kamer laten weten de mogelijkheden om voor deze twee projecten tol te heffen verder uit te werken.

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

## 1.2 Bekostiging van de Blankenburgverbinding en de ViA15

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

Voor beide nieuwe verbindingen is een bestuurlijke voorkeur bepaald. Voor de Blankenburgverbinding is dit gebeurd in de vorm van een Rijksstructuurvisie<sup>9</sup>, voor de ViA15 in de vorm van een Standpunt<sup>10</sup>. Hierin is vastgelegd dat de projecten voor een deel worden bekostigd met de opbrengsten uit tolheffing. De ViA15 levert, naast de verbetering van de bereikbaarheid op het hoofdwegennet, ook een belangrijke bijdrage aan het verbeteren van de regionale bereikbaarheid in de regio Arnhem-Nijmegen, onder andere door het ontlasten van de Pleijroute (N325). Dit heeft ertoe geleid dat de regionale partners bereid zijn om een financiële bijdrage te leveren aan het realiseren van het project. Deze bijdrage is vastgelegd in een bestuursovereenkomst tussen de Minister van Infrastructuur en Milieu, de provincie Gelderland en de stadsregio Arnhem-Nijmegen.<sup>11</sup> De Blankenburgverbinding wordt naast de opbrengsten uit tolheffing verder volledig door het Rijk bekostigd. Voor beide projecten wordt het voorkeustracé nu verder uitgewerkt in een (ontwerp)tracébesluit.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>11</sup> Bestuursovereenkomst Doortrekking A15 Ressen naar A12 Oudbroeken, Stcrt. 2013, 19584.



Zoals aangegeven is er dus besloten om de weggebruiker mee te laten betalen aan bovengenoemde verbindingen door middel van tolheffing. Bij wegenprojecten wordt het volledige bedrag dat is geraamd voor de aanleg, uitgaande van een klassieke wijze van aanbesteden, opgenomen op de begroting van het Infrastructuurfonds. Dit is het taakstellend budget. Het taakstellend budget van de Blankenburgverbinding bedraagt 1.168 miljoen euro en het taakstellend budget van de ViA15 bedraagt 840 miljoen euro (prijsspeil 2014).<sup>12</sup> Het tekort hierop is respectievelijk 315 en 287 miljoen euro (prijsspeil 2014). Deze tekorten maken tolheffing nodig om de projecten te kunnen realiseren. In paragraaf 2.4 wordt nader ingegaan op de realisatie van de tologpave van beide projecten.

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

In de afgelopen jaren is ook onderzocht of de mobiliteitsknelpunten door private partijen kunnen worden opgelost met gebruikmaking van tolheffing. Dat bleek niet het geval. Het gaat bij de Blankenburgverbinding en de ViA15 om relatief korte trajecten die onderdeel zijn van een netwerk. Er is sprake van gratis alternatieven, waardoor de inkomsten voor private partijen naar verwachting te laag zullen zijn om een rendabele exploitatie te organiseren zonder aanvullende bijdrage vanuit de overheid.<sup>13</sup>

### 1.3 Visie op tolheffing

Al sinds vele jaren wordt er gediscussieerd over verschillende manieren waarop aan gebruikers een bijdrage kan worden gevraagd voor het gebruik van (bepaalde) wegen. Lange tijd gold een verbod op tolheffing, maar de Wet bereikbaarheid en mobiliteit (Wbm) uit 2002 introduceerde de mogelijkheid om zogenoemde mobiliteitstarieven, waaronder een toltarief, te heffen. In 2006 heeft de toenmalige regering een voorstel tot wijziging van de Wbm bij de Tweede Kamer ingediend,<sup>14</sup> onder meer om de inning van een 'versnellingstarief' mogelijk te maken. Ook werden enkele aanpassingen van de wettelijke regeling voor de heffing van het toltarief voorgesteld met het oog op de handhaving van het betalen van tol en de privacybescherming van de weggebruiker. Van de mogelijkheid om tol te heffen op grond van de Wbm is echter nooit gebruikgemaakt. De behandeling van de voorgestelde wijziging uit 2006 is door de Tweede Kamer gestaakt vanwege het in 2009 ingediende wetsvoorstel (Wet kilometerprijs)<sup>15</sup> om het gebruik van een auto te belasten in plaats van het bezit. Naar aanleiding van het regeerakkoord Rutte I – waarin werd afgezien van laatstgenoemd voornemen – werd het voorstel voor de Wet kilometerprijs ingetrokken.<sup>16</sup>

Met dit wetsvoorstel voor de tijdelijke tolheffing op de Blankenburgverbinding en de ViA15 wordt vastgehouden aan de koers die in het regeerakkoord Rutte I is uitgezet. In de voorgaande wettelijke regimes werd het beprijzen van het gebruik van de auto gezien als een sturend instrument voor de overheid om – mede met het oog op het voorkomen van milieuoverlast en congestie – verkeersstromen te beïnvloeden. Voor dit uitgebreide tarievenstelsel, over het gehele wegennet, was gekozen voor een wijze van inning en handhaving die aansluit bij het belastingstelsel.<sup>17</sup> Het belastingstelsel van de Wbm was daarbij opgezet om een grootschalig net van mobiliteitsheffingen te faciliteren. Hiervan is in het huidige wetsvoorstel geen sprake. Er wordt een eenvoudige regeling geboden voor tolheffing op slechts twee nieuwe verbindingen. In paragraaf 1.4 wordt nader ingegaan op de redenen waarom de regering ervoor kiest om geen gebruik te maken van de Wbm.

De tolheffing voor het gebruik van een specifiek deel van het wegennet is een publiekrechtelijke prijs voor een concrete dienst. Omdat dit wetsvoorstel alleen een beperkte vorm van tolheffing mogelijk maakt, is er niet voor gekozen om aan te sluiten bij het stelsel van belastingrecht. In dit wetsvoorstel is tolheffing vormgegeven als een bestuursrechtelijke geldschuld die verschuldigd is op het moment dat een betreffende weg wordt gebruikt (zie verder paragraaf 3.3 en 3.4).

#### *Beleidsuitgangspunten tolheffing*

Verschillende vraagstukken speelden in de discussies van de afgelopen jaren een rol, waaronder de

<sup>12</sup> MIRT Projectenboek 2015.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 615, nrs. 2, 3 en 4.

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

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nrs. 2, 3 en 4.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 15.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2001/02, 27 552, nr. 3, blz. 8





doelen van tolheffing (gedragsbeïnvloeding of bekostiging), de technische en praktische toepasbaarheid, het gebruikersgemak, de handhaafbaarheid, de kosten van een systeem voor tolheffing, privacyaspecten en het maatschappelijke draagvlak. Uit die discussies werd duidelijk dat er weinig draagvlak bestaat voor de heffing van tol. Dat heeft de regering ertoe gebracht om tolheffing alleen te overwegen voor belangrijke projecten waarvoor de bekostiging niet sluitend is. Een en ander heeft geleid tot een beleidskader voor tolheffing, waarbij is gedefinieerd in welke gevallen tolheffing aan de orde kan zijn. Deze beleidsmatige uitgangspunten luiden als volgt:<sup>18</sup>

1. tolinning zal alleen geschieden op nieuwe doorsnijdingen<sup>19</sup>;
2. tolinning dient alleen als (gedeeltelijke) bekostiging van infrastructuur, en niet voor sturing in verkeersstromen;
3. tolinning geschiedt alleen indien er een gratis alternatief beschikbaar is;
4. tolinning geschiedt door middel van free-flowtechniek<sup>20</sup>;
5. de kosten van tolinning zijn niet meer dan 20% van de totale tolinkomsten;
6. de tolinning dient te geschieden op uniforme wijze en dient te voldoen aan Europese eisen.

Dit wetsvoorstel voor een tijdelijke tolheffing op de Blankenburgverbinding en de ViA15 sluit aan bij de uitgangspunten van het beleidskader. De regering wil er geen misverstand over laten bestaan dat de tolheffing alleen voor de gedeeltelijke bekostiging van deze nieuw aan te leggen verbindingen aan de orde is en dat de tolheffing tijdelijk is totdat de tologgave is gerealiseerd. Van belang is dat de kosten om de tolheffing te kunnen innen in verhouding staan tot de opbrengsten. Daarom is in het beleidskader het uitgangspunt opgenomen dat de kosten van de tolinning niet meer dan 20% van de totale tolinkomsten mogen bedragen.<sup>21</sup> Het gaat in dit wetsvoorstel niet om een nieuwe *algemene* belasting, maar om een aanvullende bijdrage die aan de weggebruiker voor het gebruik van deze nieuwe weginfrastructuur gevraagd zal worden (retributie). Daarbij hebben weggebruikers de mogelijkheid om een andere route te kiezen waarvoor geen tol betaald hoeft te worden, het 'gratis alternatief'<sup>22</sup>. Het beleidskader beoogt immers dat alleen die gebruikers, die in een eigen afweging tussen het betalen van tolheffing en het behalen van reistijdwinst hebben gekozen voor het betalen van tolheffing, betalen voor het gebruik van de tolgeweg.

Bij het betalen van het toltarief wordt het gebruikersgemak zo groot mogelijk gemaakt en de (administratieve) lasten zo veel mogelijk beperkt. Indien het niet lukt om aan de voorwaarden van gebruikersgemak of de administratieve lasten van de tolinning te voldoen, verliest de tolgeweg aan aantrekkingskracht ten opzichte van het gratis alternatief. Ook wenst de regering dat tolheffing geen hinder oplevert voor de doorstroming van het verkeer en dat er geen grote tolpleinen noodzakelijk zijn. Daarom wordt – zoals het beleidskader ook aangeeft – het systeem voor tolinning op een dusdanige wijze ingericht dat de weggebruiker niet hoeft te stoppen om een betaling te doen (free-flow). Hiervoor zijn verschillende technische systemen beschikbaar. Waarschijnlijk wordt een mix daarvan ingezet om de verschillende categorieën van weggebruikers op een efficiënte wijze van dienst te zijn.

De tijdelijke tolheffing op de Blankenburgverbinding en de ViA15 zal door of namens de Minister van Infrastructuur en Milieu geschieden. De opbrengsten van de tolheffing komen ten goede aan het Infrastructuurfonds, waar ook de uitgaven voor de Blankenburgverbinding en de ViA15 begroot zijn. De minister draagt het risico voor de opbrengsten en de kosten van tolheffing. Omdat de tolheffing tijdelijk is totdat de tologgave is gerealiseerd kan dit risico in principe worden opgevangen door langer of korter tol te heffen<sup>23</sup>.

#### 1.4 Wet bereikbaarheid en mobiliteit

Tot de inwerkingtreding van de Wbm gold (sinds 1930) op grond van de Wegenwet een verbod op tol.<sup>24</sup> Met de inwerkingtreding van de Wbm in 2002 werd het tolverbod tegen de achtergrond van de toen inmiddels ontstane schaarste op het openbare wegennet genuanceerd. De Wbm is vooral bedoeld voor de aanpak van files of de aanleg van nieuwe wegen die (mede) op initiatief van private

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 000-A, nr. 43, blz. 41.

<sup>19</sup> Met 'nieuwe doorsnijding' wordt bedoeld nieuw aan te leggen verbinding in het hoofdwegennet.

<sup>20</sup> Bij de toepassing van een free-flowtechniek hoeft een weggebruiker niet te stoppen als een tolpunt wordt gepasseerd zodat er geen oponthoud ontstaat door de heffing van tol. In het kader van dit wetsvoorstel wordt uitgegaan van een systeem met automatische kentekenplaatherkenning.

<sup>21</sup> Dit betreft alleen de kosten voor het innen van de tolheffing. Het uitgangspunt is dat de kosten van handhaving en toezicht gedekt worden met de boeteopbrengsten.

<sup>22</sup> Het gratis alternatief voor ViA15 is bijvoorbeeld de route A50/A12. Voor de Blankenburgverbinding is dit bijvoorbeeld de Benelux-tunnel.

<sup>23</sup> In de begroting wordt uitgegaan van een periode van 25 jaar.

<sup>24</sup> Sinds die tijd is bij enkele projecten tol geheven of moest een prijs worden betaald voor het gebruik van de weg. Zo moest voor het gebruik van de (eerste) Beneluxtunnel in Rotterdam en de Prins Willem Alexanderbrug bij Tiel worden betaald. Een recenter voorbeeld is de Westerscheldetunnel, waarvan een weggebruiker op grond van de Tunnelwet Westerschelde geen gebruik kan maken zonder overeenkomst te sluiten met de exploitant.



partijen worden aangelegd. De Wbm introduceerde daartoe mogelijkheden voor het heffen van verschillende soorten mobiliteitstarieven: het expresbaantarief, het toltarief en een kilometerheffing.

In 2006 heeft de toenmalige regering bij de Tweede Kamer een voorstel ingediend tot wijziging van de Wbm.<sup>25</sup> Dit wijzigingsvoorstel, waarvan de behandeling in de Tweede Kamer is gestaakt, introduceerde onder meer het versnellingstarief en was verder bedoeld om de Wbm beter toepasbaar te maken. Het versnellingstarief was ontworpen om inkomsten te verwerven voor de versnelde aanleg van reeds geplande infrastructuur. Het ging om de dekking van de extra kosten van eerdere oplevering dan in het MIT (de voorganger van het MIRT) was gepland.

De regering heeft overwogen om de huidige Wbm aan te passen om als grondslag voor de tolheffing voor de Blankenburgverbinding en ViA15 te kunnen dienen. De regering acht tolheffing echter alleen wenselijk voor de gedeeltelijke bekostiging van de aanleg van de twee genoemde projecten en niet voor sturing van de verkeersstromen. De mogelijkheden van verschillende overheidslagen om verschillende vormen van mobiliteitsbeprijzing toe te passen acht de regering dan ook niet langer wenselijk. De Wbm zal dan ook worden ingetrokken.

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

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

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

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

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

## 2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

### 2.1 Inleiding

Het doel van het wetsvoorstel is het tijdelijk mogelijk maken van tolheffing op de Blankenburgverbinding en de ViA15, zodat de betreffende twee projecten bekostigd en daarmee gerealiseerd kunnen worden. Door middel van tolheffing zal de weggebruiker meebetalen aan de realisatie van de Blankenburgverbinding en de ViA15. Op grond van dit wetsvoorstel is tolheffing voor de genoemde projecten mogelijk nadat de Minister van Infrastructuur en Milieu een tolbesluit heeft genomen. In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de vereisten omtrent het nemen, wijzigen of intrekken van

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 615, nrs. 2, 3 en 4.



het tolbesluit. Ook zal nader worden ingegaan op het toltarief, de betalingsverplichting en de gekozen vrijstellingen en ontheffingen. Alle opbrengsten van de tolheffing komen ten goede aan het Infrastructuurfonds. In dit hoofdstuk zal worden toegelicht hoe hiermee de tologgave wordt gerealiseerd.

## 2.2 Tolbesluit

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

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

### *Nemen van een tolbesluit*

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

Op de voorbereiding van een tolbesluit, dat wordt geïntegreerd in het tracébesluit, is de procedure voor vaststelling van een tracébesluit uit de Tracéwet van toepassing. Voor een tracébesluit geldt de uitgebreide voorbereidingsprocedure, afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarbij geldt dat een ieder gedurende zes weken zienswijzen op het ontwerpbesluit kan indienen. De Minister van Infrastructuur en Milieu zal de keuzes die gemaakt worden voor het tracébesluit – inclusief tolbesluit – uiteraard goed moeten motiveren, met aandacht voor zaken als verkeersveiligheid en de gevolgen voor de omgeving en het milieu. Bij het eerste tolbesluit, dat geïntegreerd is in het tracébesluit, zal dat in het kader van het tracébesluit worden gedaan. Er wordt hiervoor onder andere een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Bij een later te nemen tolbesluit, om de tolheffing te wijzigen of te beëindigen, zal deze beoordeling zelfstandig moeten worden uitgevoerd.

### *Wijzigen of intrekken van een tolbesluit*

Op grond van het onderhavige wetsvoorstel kan de Minister van Infrastructuur en Milieu het tolbesluit wijzigen of intrekken. Hierbij zal een zelfstandig tolbesluit worden genomen. Op de voorbereiding van dit besluit is in beginsel de reguliere procedure van de Awb van toepassing. Dat wil zeggen dat er geen zienswijzenprocedure is voordat het tolbesluit wordt vastgesteld, maar dat er bezwaar kan worden gemaakt nadat het tolbesluit is vastgesteld.

Bij besluit van de Minister van Infrastructuur en Milieu kan echter worden bepaald dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is. In dat geval kan er gedurende zes weken op een ontwerpbesluit worden ingesproken. Daarmee vervalt overigens de bezwaarfase.

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

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



## Rechtsbescherming tegen het tolbesluit

Nadat tegen het tolbesluit bezwaar is gemaakt – of als afdeling 3.4 van toepassing is, als een belanghebbende een zienswijze heeft ingediend ten aanzien van het ontwerptolbesluit – kan door een belanghebbende beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De mogelijkheid van beroep in eerste en enige instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State sluit aan bij de beroepsmogelijkheden tegen een tracébesluit. Voor de volledigheid wordt nog vermeld dat ook bezwaar, beroep en hoger beroep open staan tegen de bestuurlijke boete die opgelegd wordt als het toltarief niet tijdig geheel betaald wordt. Hier wordt in paragraaf 3.4 verder op ingegaan.

### 2.3 Tariefbepaling en betalingsplichtigen

#### Tariefbepaling

Het toltarief wordt door de Minister van Infrastructuur en Milieu in een ministeriële regeling bepaald. Een wijziging van het tarief kan aan de orde zijn als in de loop van de tijd blijkt dat met een ander tarief de benodigde tolopbrengsten op een meer efficiënte wijze geïnd kunnen worden (bijvoorbeeld met een groter gebruik van de weg of een andere heffingsduur). Net zoals bij het intrekken van het tolbesluit zal ook bij het wijzigen van het toltarief, indien door de wijziging relevante wijzigingen in de verkeersstromen zijn te verwachten, een beschrijving worden gegeven van de te treffen voorzieningen gericht op het ongedaan maken, beperken of compenseren van de negatieve gevolgen. De mogelijkheid tot wijziging van het toltarief hangt ook samen met de verplichting om een correctiemechanisme te hebben op basis van richtlijn 1999/62/EG<sup>26</sup>. Het correctiemechanisme bestaat uit de mogelijkheid om de hoogte van het toltarief aan te passen, indien de opbrengsten uit de pas lopen met hetgeen op basis van de verkeersprognoses werd verwacht.

#### Tariefdifferentiatie

Het wetsvoorstel geeft verschillende mogelijkheden voor tariefdifferentiatie. In de tracébesluiten wordt voorzien dat de tolheffing met een verschillend tarief voor personen- en vrachtvervoer zal gaan plaatsvinden. De regering streeft bij de differentiatie van het toltarief naar een eenvoudig en uitlegbaar systeem, met zo min mogelijk administratieve- en uitvoeringslasten. Om het beoogde onderscheid naar personen- en vrachtvervoer in de praktijk te kunnen maken biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om de toltarieven te differentiëren naar de maximum toegestane massa van het motorrijtuig, zoals aangegeven op het kentekenbewijs. Het voornemen is dat voor motorrijtuigen met een maximum toegestane massa van minder dan 3.500 kg (veelal personenvervoer) een lager tarief zal gelden dan voor motorrijtuigen met een maximum toegestane massa van meer dan 3.500 kg (veelal vrachtvervoer).<sup>27</sup> De grens van 3.500 kg sluit aan op de grens die geldt voor het besturen van een auto met een rijbewijs B. Deze vorm van tariefdifferentiatie hangt samen met het feit dat vanwege zware motorrijtuigen aanvullende eisen worden gesteld aan de constructies van bruggen en tunnels, welke extra kosten met zich meebrengen.

Het wetsvoorstel biedt ook de mogelijkheid voor tariefdifferentiatie op basis van euro-emissieklasse. De verschillende euro-emissieklassen zijn uitstootklassen voor motorrijtuigen in personen- en vrachtvervoer. Deze klassen zijn gebaseerd op de uitstoot van koolstofdioxide, stikstofdioxide, koolwaterstof en fijn stof.<sup>28</sup> Deze vorm van tariefdifferentiatie kan alleen plaatsvinden indien dit uitvoeringstechnisch mogelijk is en niet leidt tot ongewenste administratieve- en uitvoeringslasten. Dit zal nader worden onderzocht.

Een andere vorm van tariefdifferentiatie die mogelijk wordt gemaakt is tariefdifferentiatie naar de wijze van betalen. Als blijkt dat deze vorm van tariefdifferentiatie bijdraagt aan het gebruik van efficiënte betaalvormen (bijvoorbeeld middels een gebruikersaccount) kan deze vorm van tariefdifferentiatie worden toegepast. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 3.3.

Naast bovengenoemde opties zijn er andere vormen van tariefdifferentiatie denkbaar, bijvoorbeeld differentiatie naar tijd (spits- en daltarieven), differentiatie naar motorrijtuigcategorie of differentiatie naar andere milieukeurmerken dan de euro-emissieklasse. Deze andere mogelijkheden worden echter niet mogelijk gemaakt. Tariefdifferentiatie naar tijd past niet binnen het beleidsmatige uitgangspunt

<sup>26</sup> Bijlage 3, punt 4, laatste streepje.

<sup>27</sup> In het geval er sprake is van een combinatie bestaande uit een trekkend voertuig en een aanhanger, betreft het de maximum toegestane massa van het trekkend voertuig.

<sup>28</sup> Het gaat om uitstootklassen als bedoeld in bijlage 0, behorende bij richtlijn 1999/62/EG van het Europese Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoer-  
tuigen.



dat tolninning niet voor sturing in verkeersstromen wordt gebruikt. Tariefdifferentiatie naar motorrijtuigcategorie of overige milieukeurmerken past niet binnen het eerdergenoemde streven naar een eenvoudig en uitlegbaar systeem met zo min mogelijk administratie- en uitvoeringslasten.

### *Betalingsplicht*

De registratie van motorrijtuigen die gebruikmaken van de tolwegen zal door middel van een free-flowtechniek gaan plaatsvinden. Het gebruik van een tolweg zorgt voor de verplichting van het tijdig geheel betalen van een toltarief. Het toltarief is verschuldigd vanaf het moment dat een tolweg is gepasseerd. Daarbij ontstaat een bestuursrechtelijke geldschuld. Met de keuze voor een bestuursrechtelijke geldschuld is aangesloten bij titel 4.4 van de Awb. Alternatieven zijn een stelsel op basis van belastingwetgeving (tevens bestuursrecht), of op basis van privaatrecht. Ook zou aangesloten kunnen worden bij de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder). De regering heeft vanwege uitvoerbaarheid gekozen voor een stelsel op basis van de Awb omdat het toltarief geen belasting betreft, maar een retributie.

Er is niet gekozen voor een stelsel op basis van privaatrecht. Een dergelijk stelsel is alleen uitvoerbaar als de betaling door middel van een slagboom kan worden afgedwongen. Dit past niet binnen het beleidsmatige uitgangspunt dat tolninning geschiedt door middel van een free-flowtechniek. Aansluiten bij de Wet Mulder wordt ook niet passend geacht omdat het niet tijdig geheel betalen van het toltarief geen verkeersovertreding is.

De feitelijke bestuurder van een motorrijtuig hoeft niet noodzakelijkerwijs de kentekenhouder van het betreffende motorrijtuig te zijn. Omdat in voorkomende gevallen niet te achterhalen zal zijn wie de feitelijke bestuurder was, is ervoor gekozen om de kentekenhouder van het motorrijtuig dat van een tolweg gebruikmaakt verantwoordelijk te maken voor het tijdig geheel betalen van het toltarief.<sup>29</sup> Deze keuze sluit aan bij het systeem van de parkeerbelasting. Het is uiteraard wel mogelijk dat de feitelijke bestuurder van het motorrijtuig dat van een tolweg gebruikmaakt het toltarief betaald. Maar als de feitelijke bestuurder – of een andere persoon – het toltarief niet tijdig voldoet, wordt aan de kentekenhouder een bestuurlijke boete opgelegd. Dit betreft overigens de kentekenhouder van het motorrijtuig ten tijde dat de passage op de tolweg plaatsvond. Hiermee wordt voorkomen dat een kentekenhouder een bestuurlijk boete krijgt opgelegd terwijl het motorrijtuig ten tijde van passage nog niet – of niet meer – in het bezit was. In paragraaf 3.3 wordt nader ingegaan op de wijze waarop het toltarief kan worden voldaan. In paragraaf 3.4 wordt nader ingegaan op de bestuurlijke boete.

### *Vrijstelling en ontheffing*

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

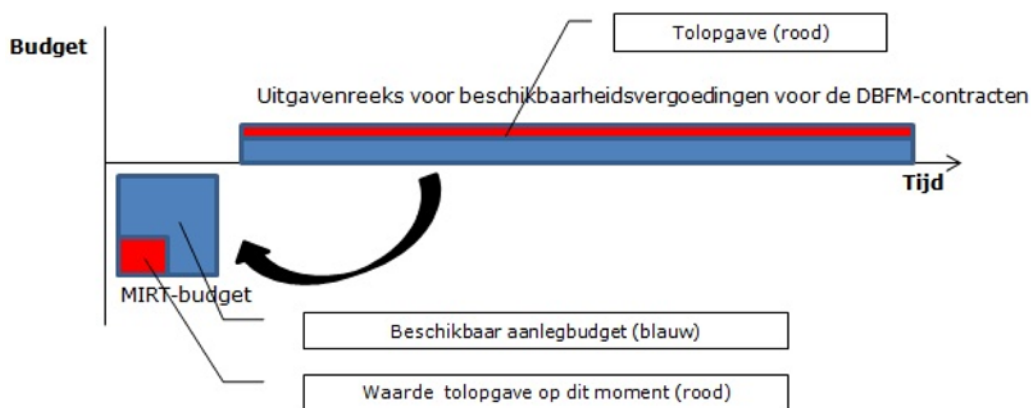
## **2.4 Realisatie van de tologgave**

Zoals eerder aangegeven is het doel van het wetsvoorstel om een tijdelijke tolheffing op de Blankenburgverbinding en de ViA15 mogelijk te maken. De gereserveerde budgetten in het Infrastructuurfonds zijn niet toereikend om de betreffende projecten volledig publiek te bekostigen. Voor de aanleg van de projecten is er een tekort van € 315 miljoen voor de Blankenburgverbinding en een tekort van

<sup>29</sup> In het geval dat er sprake is van een combinatie bestaande uit een trekkend voertuig en een aanhanger geldt dat alleen een toltarief betaald moet worden voor het trekkende voertuig, waarbij de kentekenhouder van het trekkende voertuig de betalingsplichtige is.

€ 287 miljoen voor de ViA15 (prijsspeil 2014). Er is besloten om de bekostiging rond te krijgen met behulp van tolheffing bij de betreffende projecten. De tolopbrengsten worden gerealiseerd na openstelling van de betreffende wegen. Voor de Blankenburgverbinding en de ViA15 is het uitgangspunt dat de projecten worden gerealiseerd door middel van Publiek-private samenwerking (PPS). Dit betekent dat deze wegen als DBFM-contracten (Design, Build, Finance and Maintain) worden aanbesteed.<sup>30</sup> Kenmerkend daarbij is dat er op de begroting langjarige uitgavenreeksen staan in de periode na openstelling van de wegen voor het betalen van de zogenoemde beschikbaarheidsvergoedingen aan de DBFM-contractanten. Daarnaast is kenmerkend bij DBFM-contracten dat (een consortium van) private partij(en) de aanleg (voor)financiert. Aan deze financiering zijn kosten verbonden die tot uitdrukking komen in de hoogte van de beschikbaarheidsvergoedingen aan de DBFM-contractanten. Het feit dat zowel de beschikbaarheidsvergoedingen als de tolopbrengsten zich pas na openstelling van de wegen voordoen, maakt het mogelijk om een deel van de beschikbaarheidsvergoedingen direct te bekostigen uit de jaarlijkse tolopbrengsten. De tologgave betreft het deel van het tekort in de bekostiging dat door tolheffing moet worden opgebracht. De tologgave is begroot op het Infrastructuurfonds.

De tolopbrengsten komen dus pas in de toekomst beschikbaar. In het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) worden deze tolopbrengsten teruggerekend naar de waarde op dit moment: respectievelijk € 315 miljoen en € 287 miljoen (prijsspeil 2014). Dit is de contante waarde van de tologgave. Op deze wijze is de dekking uit tolheffing vergelijkbaar gemaakt met het tekort op het aanlegbudget. Figuur 1 illustreert dit.



Figuur 1. Het beschikbare budget uitgezet tegen de tijd.

Alle opbrengsten van de tolheffing komen ten goede aan het Infrastructuurfonds. In het wetsvoorstel is vastgelegd dat de tolheffing tijdelijk is totdat de tologgave is gerealiseerd. Het tolbesluit wordt ingetrokken uiterlijk op het moment dat de netto-opbrengsten gelijk zijn aan de tologgave. Aan het heffen van tol zijn ook kosten verbonden voor de exploitatie, handhaving en toezicht. Het wetsvoorstel bepaalt dat de *netto*-opbrengsten uitsluitend gebruikt worden voor het realiseren van de tologgave van de Blankenburgverbinding en de ViA15. Met de toevoeging 'netto' wordt aangegeven dat de gemaakte kosten eerst in mindering worden gebracht op de totale opbrengsten. De totale opbrengsten van de tolheffing zijn dus hoger dan de tologgave. Van belang is dat de kosten om de tol te kunnen heffen in verhouding staan tot de opbrengsten. Daarom is het beleidsmatige uitgangspunt dat de kosten van de tolninning niet meer dan twintig procent van de totale tolopbrengsten mogen bedragen.

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

### 3. Uitvoering en handhaving

#### 3.1 Tolsysteem

Bij de tolheffing op de twee nieuw aan te leggen wegen wordt gestreefd naar een zo efficiënt mogelijke wijze van uitvoering. Dat is zowel van belang voor de weggebruiker als voor de organisatie die zal worden belast met de inning van de tolheffing. Er is gekozen om uit te gaan van een systeem

<sup>30</sup> Voor beide projecten is er een positieve meerwaarde gebleken bij DBFM-aanbesteding uit de Public-private comparator (PPC)-test die door het Ministerie van Financiën is voorgeschreven.



dat gebruikmaakt van een free-flowtechniek. Dit houdt in dat de weggebruiker niet hoeft te stoppen om van de tolweg gebruik te kunnen maken. Een alternatief is dat er tolheffing komt met gebruik van slagbomen of tolpleinen. Hier is niet voor gekozen vanwege de negatieve gevolgen voor de reistijd, het ruimtebeslag en de uitstraling van het hoofdwegennet. Als de reistijdwinst van de nieuwe projecten ten opzichte van de bestaande alternatieven vermindert, verliezen de tolwegen aan aantrekkingskracht. Een systeem met slagbomen vereist het plaatsen van tolpleinen. Tolpleinen nemen veel ruimte in en zijn daardoor moeilijk (of niet) inpasbaar bij de projecten. Om deze redenen is de regering van mening dat slagbomen niet passen op deze belangrijke nieuwe schakels in het hoofdwegennet.

Er zijn verschillende systemen denkbaar die gebruikmaken van een free-flowtechniek. In het wetsvoorstel wordt uitgegaan van een systeem dat gebruikmaakt van kentekenregistratie. De precieze kenmerken van dit systeem zullen nader worden uitgewerkt. Omdat de tolheffing op slechts twee schakels in het wegennetwerk zal plaatsvinden, is het te belastend om elke weggebruiker die gebruik wil maken van de betreffende wegen te verplichten tot het aanschaffen van een registratievoorziening. Door hier niet voor te kiezen wordt de drempel voor weggebruikers om de tolwegen te gebruiken zo laag mogelijk gehouden.

Het is van belang dat de weggebruiker goed wordt geïnformeerd over de tolheffing. Voorafgaand aan de openstelling van de betreffende tolwegen zal tolheffing aan het brede publiek bekend worden gemaakt. Hierbij zal worden ingegaan op de wijze waarop weggebruikers worden geregistreerd en welke handelingen zij moeten verrichten om het toltarief te betalen. Daarnaast zal de feitelijke bestuurder van het motorrijtuig worden geïnformeerd zodra hij daadwerkelijk gebruikmaakt van een tolweg. Dit zal bijvoorbeeld plaatsvinden door middel van borden langs de weg en via navigatiesystemen. Om zoveel mogelijk te voorkomen dat weggebruikers gebruikmaken van de tolwegen zonder te betalen, kan de Minister van Infrastructuur en Milieu een bestuurlijke boete opleggen als het toltarief niet binnen de betaaltermijn is betaald.

In de volgende paragrafen zal verder worden ingegaan op de betrokkenen bij de uitvoering van dit wetsvoorstel, de uitvoering van de tolning en de handhaving en het toezicht.

### 3.2 Betrokkenen bij de uitvoering en de handhaving

Verschiedende actoren zijn betrokken bij de uitvoering van dit wetsvoorstel. Deze worden hieronder beschreven:

- a. de *weggebruiker* die van een tolweg gebruikmaakt.
- b. de *kentekenhouder* van het motorrijtuig dat van de tolweg gebruikmaakt. De betalingsplicht van het toltarief rust op grond van het wetsvoorstel bij de kentekenhouder. Dat kan een andere persoon zijn dan de feitelijke weggebruiker. Het is daarom mogelijk dat het verschuldigde toltarief wordt voldaan door een ander dan de kentekenhouder. Een eventuele bestuurlijke boete zal echter altijd aan de kentekenhouder worden opgelegd.
- c. De *Minister van Infrastructuur en Milieu*. De minister is verantwoordelijk voor de vaststelling van de toltarieven, de heffing ervan en de eventuele oplegging en invordering van een bestuurlijke boete als de tolheffing niet tijdig geheel wordt betaald. De minister is daarmee verantwoordelijk voor de hele keten van organisaties die de registratie, inning, handhaving en toezicht zullen uitvoeren. De registratie- en inningswerkzaamheden kunnen bij één of meerdere private partijen worden belegd (zie onder d en e). Verder zorgt de minister dat andere overheidsdiensten die een rol spelen bij de inning, de handhaving en het toezicht van de tolheffing hun taak goed kunnen uitvoeren.
- d. De *registratieorganisatie* is het geheel van één of meerdere partijen, dat betrokken is bij de registratie van voertuigen. De uitvoering wordt mogelijk privaat uitgevoerd en betreft de volgende werkzaamheden:
  - registratie van kentekens, de locatie en het tijdstip van passage van motorrijtuigen die gebruikmaken van een tolweg – naar verwachting een systeem met automatische nummerplatherkenning<sup>31</sup>;
  - aanleg, beheer en onderhoud van het benodigde registratiesysteem.
- e. De *inningsorganisatie* is het geheel van één of meerdere partijen, dat betrokken is bij de inning van het toltarief. De uitvoering wordt mogelijk privaat uitgevoerd en betreft de volgende werkzaamheden:
  - het op basis van de geregistreerde gegevens innen van het toltarief bij de weggebruiker dan wel de kentekenhouder;
  - het – indien gewenst – bijhouden van gebruikersgegevens van weggebruikers, leasemaatschappijen en vlooteigenaren (zie ook paragraaf 3.3);

<sup>31</sup> Vaak afgekort als ANPR (Automatic Number Plate Recognition).



- het overdragen van de benodigde geregistreerde gegevens aan de *handhavingsorganisatie* indien het toltarief niet tijdig geheel is betaald;
- het verschaffen van informatie aan weggebruikers aangaande de tolheffing.
- f. De *handhavingsorganisatie* is het geheel van partijen dat betrokken is bij de handhaving. De uitvoering zal door publieke partijen plaatsvinden. Het gaat om de volgende werkzaamheden:
  - handhaving: indien het toltarief niet tijdig geheel wordt betaald krijgt de kentekenhouder een bestuurlijke boete opgelegd. Voor het vaststellen van het beboetbaar feit is de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) de beoogde uitvoeringsorganisatie. Voor de feitelijke verzending en invordering van bestuurlijke boetes is het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) de beoogde uitvoeringsorganisatie. Bij de handhaving zal het kenteken worden verrijkt met de naam, het adres en de woonplaats (NAW-gegevens) van de kentekenhouder. De verrijking zal plaatsvinden via de Dienst Wegverkeer (RDW), waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de dan geldende standaard werkwijze;
  - toezicht: staandehouding langs de weg. De ILT is de beoogde uitvoeringsorganisatie die dit toezicht voor haar rekening zal nemen;
  - bezwaar en beroep: de ILT is beoogde uitvoeringsorganisatie voor de afhandeling van bezwaar en beroep tegen de opgelegde bestuurlijke boete.
- g. *Organisaties die betrokken zijn bij het toezicht* op het registratiesysteem, de inning en de inningsorganisatie. Hieronder valt ook het toezicht op de financiële stromen.

### 3.3 Uitvoering van de tolninning

#### *Betalen van tol*

Voor iedere passage zal een kleine toltransactie verplicht zijn. Het innen van deze betaling zal moeten passen binnen de beleidsmatige uitgangspunten. Er is gekeken naar verschillende wijzen van betaling voor de gebruiker van de tolgeweg. Daarbij is afgewogen of de weggebruiker voor of na passage moet betalen en of er eerst een factuur wordt verzonden of dat de weggebruiker uit eigen beweging moet betalen. Het zal mogelijk worden dat een weggebruiker het toltarief kan betalen voorafgaand aan het gebruik van een tolgeweg. Het is echter ook wenselijk dat de weggebruiker tijdens een rit kan besluiten om de tolgeweg te nemen, bijvoorbeeld omdat er file is op de alternatieve verbinding. Aangezien er is gekozen voor tolheffing door middel van een free-flowtechniek wordt het daarom ook mogelijk gemaakt dat de weggebruiker de tolheffing ook na het gebruik van een tolgeweg kan betalen.

Omdat het toltarief per passage relatief laag is, is het ondoelmatig om aan weggebruikers facturen of herinneringen te versturen als het toltarief niet voorafgaand aan het gebruik van de tolgeweg is betaald. De inningsorganisatie beschikt, mede vanwege privacyredenen, ook niet over de adresgegevens om dit te kunnen doen. De regering kiest voor een systeem dat de verantwoordelijkheid voor het betalen van het toltarief bij de weggebruiker neerlegt, net als bij het openbaar vervoer en de parkeerbelasting. De weggebruiker moet er zelf aan denken het toltarief tijdig te betalen. In afwijking van het openbaar vervoer, waar betaling uitsluitend vooraf plaatsvindt, is het echter wel mogelijk om het toltarief ook na het gebruik van een tolgeweg te voldoen.

De kentekenhouder is het toltarief verschuldigd vanaf het moment dat een tolgeweg is gepasseerd. Daarbij ontstaat een bestuursrechtelijke geldschuld. Betaling hoeft echter niet direct plaats te vinden, maar binnen een bepaalde termijn. Deze termijn biedt de gebruikers een redelijke tijdsspanne om de betaling te kunnen doen. De regering heeft verschillende manieren voor ogen waarop de kentekenhouder, dan wel de weggebruiker, het toltarief kan betalen. De wijze van betalen zal afhangen van de voorkeur van de gebruiker. De betaling kan bijvoorbeeld plaatsvinden via internet, onder vermelding van het kenteken, of bijvoorbeeld door middel van een fysiek betaalpunt dat in de buurt van de tolgeweg zal worden geplaatst. Daarnaast zal de mogelijkheid worden gecreëerd dat een gebruikeraccount kan worden aangemaakt bij de inningsorganisatie. Hierbij kunnen extra gegevens worden verstrekt die aanvullende diensten mogelijk maken, zoals bijvoorbeeld automatische afschrijving van de tolheffing, het versturen van een betalingsherinnering of het ontvangen een maandoverzicht van de passages. De wijze van betalen zal afhangen van de voorkeur van de weggebruiker. Een incidentele gebruiker kan bijvoorbeeld een eenmalige betaling doen waarbij hij een minimum aan gegevens verstrekt. Meer frequente gebruikers worden gestimuleerd het gebruikersaccount aan te maken. Verder is de verwachting dat aanbieders van andere diensten, bijvoorbeeld parkeerdiensten, het betalen van het toltarief opnemen in hun dienstverlening.

Schematisch ziet het traject van tolheffing er als volgt uit:





Er wordt voor het betalen van het toltarief geen mogelijkheid geboden om een betalingsregeling te treffen. Het gaat om dusdanig lage bedragen, die binnen een korte betaaltermijn moeten worden voldaan, dat de mogelijkheid om een verzoek tot het treffen van een betalingsregeling weinig meerwaarde heeft. Het behandelen van de verzoeken brengt daarentegen wel lasten mee voor het bestuursorgaan.

Zoals beschreven is het toltarief van rechtswege verschuldigd vanaf het moment dat een tolgeweg is gepasseerd. Als het toltarief niet op tijd betaald wordt, wordt een bestuurlijke boete aan de kentekenhouders opgelegd. De bestuurlijke boete staat open voor bezwaar en beroep, waarbij de kentekenhouders bijvoorbeeld kan aanvoeren zijn motorrijtuig niet op het betreffende wegvak heeft gereden. De verplichting om het toltarief te betalen is in de bestuurlijke boete verdisconteerd. Als blijkt dat de bestuurlijke boete ten onrechte is opgelegd, hoeft er dus ook geen toltarief meer betaald te worden.

Als bijvoorbeeld via een automatische afschrijving onverhoopt ten onrechte een toltarief van de rekening van de kentekenhouders is afgeschreven, wordt er uiteraard geen bestuurlijke boete opgelegd. Het toltarief is immers op tijd (maar ten onrechte) betaald. De kentekenhouders kan in dat geval op grond van een onverschuldigde betaling het bedrag terugvorderen bij de inningsorganisatie. In het uiterste geval kan de kentekenhouders een procedure starten bij de civiele rechter.

In deze paragraaf wordt verder toegelicht hoe de inning plaats kan vinden. De wijze van inning moet nog nader worden uitgewerkt en aanbesteed. Daarbij zal een belangrijk uitgangspunt zijn dat iedere weggebruiker op een gebruikersvriendelijke en betrouwbare wijze het toltarief kan voldoen. De uitvoering van het tolsysteem zal zoveel mogelijk aan de markt worden overgelaten. De ontwikkelingen in de ICT gaan snel, waardoor bij de ingebruikname van het tolsysteem mogelijk andere systemen kunnen worden ingezet dan nu beschikbaar zijn. Om toch een beeld te schetsen hoe het systeem zou kunnen werken, volgt hieronder voor de volgende type gebruikers een schets van waar de uitvoering aan zou moeten voldoen:

- weggebruikers zonder account;
- weggebruikers met account, veelal frequentere gebruikers;
- leasemaatschappijen en vlooteigenaren.

#### *Weggebruikers zonder account*

Als een weggebruiker een tolgeweg nadert, zal hij daarvan op de hoogte worden gebracht door middel van borden langs de weg. De weggebruiker wordt zo in de gelegenheid gesteld te kiezen voor het gebruik van een tolgeweg of voor het gebruik van een alternatieve, gratis, route. De tolgeweg zal duidelijk



worden aangegeven. Zodra een weggebruiker gebruikmaakt van een tolweg zal het kenteken van het motorrijtuig automatisch worden geregistreerd. Het kenteken wordt gefotografeerd door de registratieorganisatie, die deze informatie opslaat in een gegevensbestand. Het motorrijtuig hoeft daarvoor niet te stoppen en de weggebruiker hoeft daarvoor geen handelingen te verrichten.

De weggebruiker kan het toltarief binnen de aangegeven betaaltermijn voldoen. Daarbij is het van belang dat hij op een eenvoudige wijze kan betalen. Dit kan bijvoorbeeld thuis via internet, onder vermelding van het kenteken, of bijvoorbeeld door middel van een fysiek betaalpunt dat in de buurt van de tolweg zal worden geplaatst. De verschillende betalingsmogelijkheden zullen faciliteren dat de betaling van het toltarief zowel voor als na het gebruik van de tolweg kan worden gedaan.

Zoals eerder beschreven hoeft de feitelijke bestuurder van een motorrijtuig niet noodzakelijkerwijs de kentekenuhouder van het betreffende motorrijtuig te zijn. Er is voor gekozen om de kentekenuhouder van het motorrijtuig verantwoordelijk te maken voor het tijdig geheel betalen van het toltarief. Indien de kentekenuhouder zijn motorrijtuig beschikbaar stelt aan iemand dient hij zich ervan bewust te zijn dat hij afspraken maakt met de feitelijke bestuurder over wie zorg draagt voor het betalen van het toltarief, net zoals hij afspraken kan maken met betrekking tot het betalen van parkeergelden of verkeersboetes. Voor de feitelijke bestuurder van het motorrijtuig wordt het mogelijk om een eenmalige betaling te verrichten om te voorkomen dat de kentekenuhouder wordt geconfronteerd met een bestuurlijke boete voor een tolpassage waarvan hij niet op de hoogte was.

De mogelijke betaalvormen zullen nader worden uitgewerkt. Hierbij zal specifiek aandacht zijn voor de wijze waarop de informatieplicht die volgt uit de Wet bescherming persoonsgegevens in de praktijk van tolheffing kan worden ingevuld. Er zal ook worden gekeken naar privacyvriendelijke mogelijkheden om te betalen, waarbij zo min mogelijk persoonsgegevens worden verwerkt. Bij de passage van een tolweg wordt het kenteken, de foto-opname, en de locatie en het tijdstip van de passage in een gegevensbestand opgeslagen. De inningsorganisatie zal aan de hand van de gegevensbestanden nagaan of de betaling binnen de geldende termijn heeft plaatsgevonden. Als het toltarief is betaald, zullen de gegevens uit de bestanden worden verwijderd. Het uitgangspunt is dat gegevens verwijderd worden zodra bewaring niet meer nodig is voor het wetsvoorstel. De maximale bewaartermijn bedraagt twee maanden indien het toltarief tijdig geheel is betaald. De gegevens van passages waarvan de betaling eenmalig is verricht kunnen kort na de betaling worden verwijderd. De weggebruiker, dan wel de kentekenuhouder, ontvangt indien gewenst een elektronisch betalingsbewijs. Als uit controle blijkt dat de betaling niet binnen de geldende termijn heeft plaatsgevonden, dan zal het kenteken worden overgedragen aan de handhavingsorganisatie. Dit geldt zowel voor kentekens van motorrijtuigen met een Nederlands kenteken als voor kentekens van motorrijtuigen met een buitenlands kenteken.

#### *Weggebruikers met account*

Een weggebruiker of kentekenuhouder kan, indien gewenst, bij de inningsorganisatie een gebruikersaccount aanmaken. De mogelijkheden om een gebruikersaccount aan te maken gelden voor zowel Nederlandse als buitenlandse weggebruikers. Met dit gebruikersaccount kan de accounthouder bijvoorbeeld een saldo aanmaken waarmee het toltarief automatisch wordt afgeschreven. Ook kan de accounthouder ervoor zorgen dat het saldo automatisch wordt aangevuld. Registratie van een passage gebeurt op dezelfde wijze als bij incidentele gebruikers. De betaling vindt dan automatisch plaats na iedere passage. Verder kan ook worden gedacht aan een systeem waarbij het toltarief van een lopende betaalrekening wordt afgeschreven. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om het toltarief te differentiëren naar wijze van betalen. Dat biedt de mogelijkheid om het gebruik van efficiënte betaalmethodes te kunnen stimuleren. Net als bij de weggebruikers zonder account geldt dat het kenteken wordt overgedragen aan de handhavingsorganisatie als het toltarief niet binnen de termijn is betaald.

#### *Leasemaatschappijen en vlooteigenaren*

Vele weggebruikers besturen een motorrijtuig dat door hun werkgever ter beschikking is gesteld of dat op naam staat van hun eigen bedrijf. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een vrachtwagenchauffeur van een transportonderneming of een consultant in een leaseauto. Voor vlooteigenaren wordt gedacht aan de mogelijkheid om bij de inningsorganisatie een bulkaccount aan te maken. Hiermee maakt een eigenaar van meerdere motorrijtuigen zich bekend bij de inningsorganisatie en verstrekt hij de benodigde gegevens om het toltarief voor de betreffende motorrijtuigen te kunnen voldoen. Het toltarief voor de betreffende motorrijtuigen kan hiermee zowel via het gebruikersaccount van de vlooteigenaar/lease-eigenaar verlopen als via het eventuele gebruikersaccount van de feitelijke gebruiker. De wijze waarop de betaling plaatsvindt is afhankelijk van de afspraken die de eigenaar van het motorrijtuig en de feitelijke gebruiker hebben gemaakt. Degene die de betaling verricht ontvangt – indien gewenst – een betalingsbewijs. Ook hier geldt dat het kenteken wordt overgedragen aan de



handhavingsorganisatie als het toltarief niet binnen de betaaltermijn is betaald. Een bestuurlijke boete wordt altijd aan de kentekenhouder van het motorrijtuig opgelegd.

Het gebruikersaccount biedt de vlooteigenaar diverse voordelen. Hierbij kan worden gedacht aan het doen van betalingen voor meerdere motorrijtuigen tegelijkertijd of het ontvangen van een maandelijks overzicht van de tolpasages van de betreffende motorrijtuigen. Om de administratieve handelingen voor het bedrijfsleven zo beperkt mogelijk te houden, zal onderzocht worden of en onder welke voorwaarden automatische koppeling van gegevens (bijvoorbeeld uit het RDW-register) mogelijk is.

### 3.4 Handhaving en toezicht

#### *Bestuurlijke boete*

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

Op grond van dit wetsvoorstel is het niet tijdig geheel betalen van het toltarief een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Voor het vaststellen van het beboetbaar feit is de ILT de beoogde uitvoeringsorganisatie. Voor de feitelijke verzending en invordering van de bestuurlijke boetes is het CJIB de beoogde uitvoeringsorganisatie. De precieze invulling van deze uitvoeringstaken zal verder worden uitgewerkt. Het uitgangspunt hierbij is dat de kosten gemoeid met de handhaving worden gedekt uit de boeteopbrengsten. Bij de uitvoering van de handhaving en het toezicht op het netwerk zal steeds met actuele gegevens gewerkt moeten worden. Dit betekent dat voorafgaand aan bepaalde processtappen, zoals het staande houden van motorrijtuigen, een actualisatie van de gegevens plaatsvindt. Daarmee wordt bijvoorbeeld voorkomen dat een bestuurder van een motorrijtuig waarvan van de eigenaar is gewisseld ten onrechte een bestuurlijke boete krijgt opgelegd of wordt staande gehouden.

Het niet tijdig geheel betalen van een toltarief is niet van dien aard dat het strafrechtelijk instrumentarium moet worden ingezet. De regering vindt het onwenselijk om de politie en het Openbaar Ministerie te belasten met de handhaving van het betalen van tolheffing. Wel is het nodig om een efficiënt en effectief systeem in te richten om de betaling van tolheffing af te dwingen. Dit is mogelijk door middel van het opleggen van de bestuurlijke boete bij het niet tijdig geheel betalen van het toltarief. De keuze voor de bestuurlijke boete is in lijn met de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel<sup>32</sup>.

#### *Opbrengsten bestuurlijke boete*

Op grond van artikel 5:10, eerste lid, van de Awb komen de opbrengsten van de bestuurlijke boete toe aan het bestuursorgaan dat de bestuurlijke boete heeft opgelegd. In artikel 9 van het wetsvoorstel is specifiek bepaald dat de opbrengsten van de bestuurlijke boete naar het Infrastructuurfonds gaan. De opbrengsten worden gebruikt voor het bekostigen van de handhaving en het toezicht op het betalen van de tolheffing. Opbrengsten na aftrek van deze kosten, de netto-opbrengsten, worden opgeteld bij de netto-opbrengsten van de tolnning en komen ten goede aan het realiseren van de tologgave. Voor deze regeling is gekozen omdat het onbillijk wordt geacht dat de netto-opbrengsten van de bestuurlijke boete voor een ander doel worden gebruikt dan het realiseren van de tologgave.

#### *Oplegging en invordering bestuurlijke boete*

De termijn waarop de bestuurlijke boete kan worden opgelegd is, conform artikel 5:54, tweede lid, van de Awb, tot drie jaar na het plaatsvinden van de overtreding. Dit is, behoudens uitzonderingen, niet anders indien een ander dan de kentekenhouder gebruikmaakt van het motorrijtuig. Hiermee wordt aangesloten bij de praktijk van kentekenaansprakelijkheid voor parkeerbelasting. Voor motorrijtuigen in het bezit van leasemaatschappijen wordt onderzocht of gebruik kan worden gemaakt van RTL-gegevens (Registratie Tenaamstelling Leasemaatschappijen) zoals opgenomen in het RDW-register.

De regering heeft voor de bestuurlijke boete gekozen voor een boetebedrag van ten hoogste € 35,- vermeerderd met het oorspronkelijke toltarief. Voor dit bedrag is gekozen omdat de regering het niet betalen van een toltarief vergelijkbaar acht met het niet kopen van een vervoerbewijs in het openbaar

<sup>32</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69,



vervoer. Ook in het openbaar vervoer bedraagt het boetebedrag € 35,- die daar wordt vermeerderd met de oorspronkelijke ritprijs. Er is niet gekozen voor aansluiting bij de boetecategorieën uit het Wetboek van Strafrecht. Een boetemaximum dat hierbij aan zou sluiten wordt niet proportioneel geacht voor de relatief lichte overtreding van het niet tijdig betalen van de tolheffing.

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

### *Rechtsbescherming tegen de tolheffing*

Tegen een opgelegde bestuurlijke boete staat bezwaar en beroep open. Om een stapeling van besluiten en bezwaar- en beroepsprocedures te voorkomen is er voor gekozen om het toltarief niet apart in te vorderen indien een bestuurlijke boete wordt opgelegd, maar om de wettelijke mogelijkheid te creëren om het boetebedrag te vermeerderen met het oorspronkelijke toltarief. Door het toltarief niet apart in te vorderen wordt voorkomen dat een aparte procesgang kan worden gestart om tegen de tolverplichting op te komen. Er bestaat hiermee alleen de mogelijkheid tot een procesgang voor de bestuurlijke boete. Voor bezwaar en beroep tegen de bestuurlijke boete wordt het regime van de Awb gevolgd. Dit betekent dat een belanghebbende bezwaar kan maken gedurende zes weken nadat de bestuurlijke boete is opgelegd. Indien er binnen die termijn geen bezwaar wordt gemaakt, wordt de bestuurlijke boete onherroepelijk. Als na bezwaar nog beroep of hoger beroep wordt ingesteld door een belanghebbende, kan de beschikking voor de bestuurlijke boete pas onherroepelijk worden na een definitieve uitspraak van de rechter. Zoals eerder aangegeven is de ILT de beoogde uitvoeringsorganisatie die wordt belast met het afhandelen van bezwaren. De ILT is ook de beoogde uitvoeringsorganisatie die wordt belast met het afhandelen van beroep bij de bestuursrechter of hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, mocht de belanghebbende deze stappen ondernemen.

### *Boeteverhogingen*

Er is, net als bij de Wet Mulder, gekozen om boeteverhogingen van rechtswege toe te voegen. In afwijking van de regeling voor verzuim zoals opgenomen in afdeling 4.4.2 Awb is in plaats daarvan gekozen om het systeem met boeteverhogingen op te nemen. Op grond van de verzuimregeling van afdeling 4.4.2 Awb zou wettelijke rente in rekening moeten worden gebracht bij te laat betalen. De bedragen die de wettelijke rente zou opleveren zijn echter heel laag. Omdat is gekozen voor een systeem met boeteverhogingen wordt de bestuurlijke boete geacht tevens de wettelijke rente te omvatten en is een aparte regeling voor wettelijke rente achterwege gelaten. Ook is er voor gekozen om geen aparte aanmaningskosten in rekening te brengen als de bestuurlijke boete te laat betaald wordt. Ook de aanmaningskosten worden geacht in de verhogingen van de bestuurlijke boete te zijn verdisconteerd.

De boeteverhogingen zullen pas plaatsvinden nadat de bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden en de bestuurlijke boete niet tijdig geheel is betaald. Ze zullen echter plaatsvinden voordat met de dwanginvordering wordt gestart. Hierdoor krijgen betrokkenen alsnog een kans om de bestuurlijke boete te betalen voordat ze te maken krijgen met de kostbare en meer ingrijpende stap dat de deurwaarder wordt ingeschakeld. Een verhoging van het boetebedrag geeft bovendien een effectieve prikkel om de bestuurlijke boete te betalen. Uit de ervaringen met de Wet Mulder blijkt dat dit een efficiënt werkend systeem is. Het gebruiken van verhogingen leidt tot een hoog inningspercentage en het blijkt dat slechts een relatief kleine groep te maken krijgt met een deurwaarder.

Als de bestuurlijke boete niet wordt betaald binnen twee weken nadat de bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden, zal tot een eerste verhoging worden overgegaan. De betrokkene krijgt een eerste aanmaning waarbij de bestuurlijke boete met 50% van het oorspronkelijke boetebedrag wordt verhoogd. De gehanteerde termijn van twee weken nadat de bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden, betekent dat de betrokkene acht weken (een bezwaartermijn van zes weken opgeteld bij deze twee weken) de tijd heeft om de bestuurlijke boete te voldoen voordat een aanmaning met een verhoging wordt verstuurd. De betrokkene heeft vier weken de tijd om het verhoogde bedrag te betalen. Indien hij dit niet doet, zal een tweede aanmaning worden verstuurd die gepaard gaat met een verhoging van 100% van het in de eerste aanmaning bepaalde boetebedrag. Ook voor deze tweede aanmaning krijgt de betrokkene vier weken de tijd om te betalen.

Indien de bestuurlijke boete na twee aanmaningen en de daarmee gepaarde verhogingen nog niet is betaald, kan een dwangbevel worden uitgevaardigd voor het totale verschuldigde bedrag. Het dwangbevel vormt de grondslag waarmee een deurwaarder tot invordering van het verschuldigde

bedrag kan overgaan. Tegen een eventuele dwanginvordering kan de betrokkene in verzet gaan bij de burgerlijke rechter.

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



#### *Afwijking op standaardregeling van de Awb*

Er is onderzocht of kon worden volstaan met de standaardregeling voor bestuurlijke geldschulden uit de Awb. Dan wordt er bij niet tijdig geheel betalen geen boete opgelegd, maar enkel een aanmaning verzonden. Tegen deze aanmaning (met aanmaningskosten) staat geen bezwaar of beroep open. Indien na de aanmaning niet is betaald zouden de tolgeden ingevorderd kunnen worden via de civielrechtelijke weg of, indien die bevoegdheid is toegekend, via een dwangbevel. In beide gevallen worden deurwaarders betrokken. In de fase van (bestuursrechtelijk) invordering is verzet bij de burgerlijke rechter mogelijk, tegen vrij hoge kosten voor de kentekenhouders. Deze hoge kosten staan niet in verhouding tot de betalingsverplichting van tol, waarbij het om een klein bedrag gaat. Om de volgende redenen is gekozen voor een afwijking van de standaardregeling van de Awb:

- In de standaardregeling ontbreekt een effectieve en proportionele prikkel voor de kentekenhouders om uit eigen beweging te betalen. Dit is van belang omdat de kentekenhouders zelf verantwoordelijk is voor het betalen van de tolheffing. Daarom kan als stok achter de deur op basis van het wetsvoorstel een bestuurlijke boete worden opgelegd.
- Verder is bezwaarlijk aan het verzenden van een aanmaning voor de verschuldigde tolgeden, dat in deze fase geen rechtsgang voor de kentekenhouders openstaat. In het geval dat ten onrechte tolheffing in rekening is gebracht kan pas in de fase van verzet worden opgekomen tegen de tolvordering. Dit is onwenselijk. Bovendien worden dan onnodig kosten gemaakt voor het doorlopen van verschillende administratieve stappen en het inschakelen van een deurwaarder, voordat een rechtsgang openstaat. Voorts heeft het direct uitvaardigen van een dwangbevel (dat via een deurwaarder bekendgemaakt wordt) een ongewenste uitstraling.

#### *Motorrijtuigen met een buitenlands kenteken*

Bij de handhaving van de betalingsplicht van de tolheffing verdienen motorrijtuigen met een buitenlands kenteken bijzondere aandacht. Anders dan motorrijtuigen die in Nederland geregistreerd zijn, heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu op dit moment geen toegang tot de NAW-gegevens van deze kentekenhouders. Hierdoor is het niet mogelijk om een bestuurlijke boete te versturen aan deze kentekenhouders. Voor het draagvlak van tolheffing is het van belang dat van alle motorrijtuigen, inclusief de motorrijtuigen met een buitenlands kenteken, de betaling van de tolheffing kan worden



afgedwongen. De regering onderzoekt de mogelijkheden om gegevens te mogen uitwisselen ten behoeve van de handhaving van de betalingsplicht van de tolheffing, zoals deze mogelijkheid tot uitwisselen ook bestaat voor boetes voor bepaalde verkeersovertredingen op grond van de Cross Border Enforcement-richtlijn (2011/82/EU). Omdat de tolheffing pas medio 2020 van start gaat, is er nog tijd om dit te regelen. De regering zal zich inspannen om tot bilaterale afspraken te komen met (buur)landen. De technische infrastructuur om binnen Europa kenteken- en NAW-gegevens uit te wisselen is al voorhanden. Dit is het zogenoemde EUCARIS-systeem. Naast het inzetten op bilaterale afspraken zijn er ook andere Europese ontwikkelingen gaande waarbij mogelijk kan worden aangesloten, bijvoorbeeld de verruiming van EU-richtlijnen.

### *Toezicht op het netwerk*

Op dit moment is het dus niet mogelijk om bestuurlijke boetes te versturen aan kentekenhouders van motorrijtuigen met een buitenlands kenteken. Om toch tot een effectieve handhaving van de betalingsplicht van de tolheffing te komen, voorziet artikel 13 van het wetsvoorstel in de mogelijkheid tot toezicht op het netwerk. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om motorrijtuigen staande te houden en de bestuurlijke boete terplekke aan de bestuurder uit te reiken. Het verdere gebruik van het motorrijtuig kan worden belet zolang de bestuurlijke boete niet is betaald. Het wetsvoorstel biedt tevens de mogelijkheid om motorrijtuigen staande te houden als een bestuurlijke boete wel is opgelegd, maar als de bestuurlijke boete, inclusief eventuele verhogingen, niet tijdig geheel is betaald. Ook in deze gevallen kan het verdere gebruik van het motorrijtuig worden belet zolang het openstaande bedrag niet is betaald. De situatie van staande houden is niet alleen van toepassing op motorrijtuigen met een buitenlands kenteken. Het kan ook voorkomen dat motorrijtuigen met een Nederlands kenteken worden staande gehouden, bijvoorbeeld als er geen NAW-gegevens van de kentekenhouder bekend zijn.

De regering verwacht dat toezicht op het netwerk een effectief instrument zal zijn om de betaling ook voor niet-Nederlandse kentekenhouders af te dwingen, zolang het internationaal uitwisselen van kenteken- en NAW-gegevens nog niet mogelijk is. Het is de verwachting dat het merendeel van de motorrijtuigen met een buitenlands kenteken dat gebruikmaakt van de betreffende wegen vaker terug zal komen op de Nederlandse wegen (bijvoorbeeld op weg naar de Rotterdamse haven). De regering acht het van belang dat de pakkans dusdanig is dat ook motorrijtuigen met een buitenlands kenteken niet ontkomen aan de betalingsplicht van het toltarief. De ILT is beoogde uitvoeringsorganisatie die het toezicht op het netwerk voor haar rekening zal nemen. Het uitgangspunt is dat de kosten worden gedekt uit de boeteopbrengsten. De precieze invulling van het toezicht wordt nader uitgewerkt. Er zal worden ingezet op effectief toezicht met een pakkans die voldoende afschrikwekkend is.

### *Motorrijtuigen met een vals kenteken*

De correcte registratie van het kenteken is noodzakelijk voor het vaststellen van de verplichting om tolheffing te betalen. Weggebruikers kunnen op verschillende wijzen deze registratie verhinderen, bijvoorbeeld door wijzigingen aan de kentekenplaat aan te brengen of door het voeren van een vals kenteken. Vooropgesteld blijft dat de verplichting tot het betalen van de tolheffing gekoppeld is aan het motorrijtuig dat het wegvak passeert. De tolverplichting blijft bij de houder van het kenteken dat is uitgegeven voor dat betreffende motorrijtuig.

Het voeren van een ander kenteken dan dat is uitgegeven voor het betreffende motorrijtuig, of op enigerlei wijze de registratie van de kentekenplaten onmogelijk maken, is reeds strafbaar op grond van artikel 41 van de Wegenverkeerswet 1994. Het is daarom niet noodzakelijk om in dit wetsvoorstel aanvullende instrumenten op te nemen.

## **4. Verhouding tot bestaande regelgeving**

### **4.1 Nationale wetgeving**

#### *Tracéwet*

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



lang zal duren<sup>33</sup>, is op dit moment nog maar weinig bekend over de gevolgen bij beëindiging van de tolheffing. Om die reden wordt bij het tracébesluit niet geanticipeerd op de omgevingseffecten van de weg zonder tolheffing. In plaats daarvan wordt bij de beëindiging van de tolheffing door de Minister van Infrastructuur en Milieu beoordeeld welke voorzieningen getroffen moeten worden om een acceptabel woon- en leefklimaat te garanderen (zie paragraaf 2.2). Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om knelpunten programmatisch aan te pakken. Maatregelen om overlast voor de omgeving te beperken worden afgestemd op de onderzoeken voor het tracébesluit.

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

### *Omgevingswet*

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

### *Tunnelwet Westerschelde*

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

### *Gemeenschappelijke Regeling voor het Wegschap Tunnel Dordtse Kil*

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

Ook voor deze regeling geldt dat die niet geraakt wordt door het onderhavige wetsvoorstel en ook andersom zijn er geen gevolgen voor het onderhavige wetsvoorstel.

## **4.2 Europese regelgeving**

### *Belangrijkste Europese kaders*

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

- Richtlijn 1999/62/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 15 juni 1999 over het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen (Eurovignetrichtlijn). De heffing van tol op lichte motorrijtuigen is niet gereguleerd in Europa. De algemene verdragsverplichtingen (vrije markt en non-discriminatie) zijn echter wel van toepassing.
- Richtlijn 2004/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 over de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen (EETS-richtlijn).
- Richtlijn 77/388/EEG van de Raad van 17 mei 1977 betreffende de harmonisatie van de wetgeving der lidstaten inzake omzetbelasting (Zesde BTW-richtlijn).

Het Europese recht staat lidstaten toe om onder voorwaarden tol te heffen op infrastructuur. De uitwerking van dit wetsvoorstel zal aan die voorwaarden moeten voldoen. De Wbm voorzag in de implementatie van deze richtlijnen in het geval een tolheffing zou worden geïntroduceerd. Aangezien

<sup>33</sup> De tolheffing stopt zodra de tologpave is gerealiseerd. In de begroting wordt uitgegaan van een periode van 25 jaar.



de Wbm wordt ingetrokken zal de nieuwe wet in de implementatie moeten voorzien. Dit zal vorm gegeven worden door tolheffing alleen conform de Europeesrechtelijke voorwaarden mogelijk maken. Daardoor blijft de implementatie van deze richtlijnen, voor zover zij zien op een tolheffing, gewaarborgd.

### *Eurovignetrichtlijn*

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

Nederland heeft met enkele omliggende landen afspraken gemaakt over de heffing van een belasting op zware motorrijtuigen.<sup>34</sup> Deze belasting wordt geheven door de uitgifte van een Eurovignet. Dit Eurovignet is een gebruiksrecht zoals bedoeld in artikel 2, sub c, van de Eurovignetrichtlijn. De richtlijn verbiedt in beginsel de samenloop van de heffing van een gebruiksrecht en de heffing van tolgelden. Een uitzondering op deze hoofdregel wordt geboden indien de tol wordt geheven ter bekostiging van een brug of tunnel, zoals bedoeld in de richtlijn.<sup>35</sup> Dit is bij beide projecten het geval. Bij de Blankenburgverbinding wordt tol geheven om de tunnel onder de Nieuwe Waterweg te bekostigen. De ViA15 kruist het Pannerdensch Kanaal door middel van een brug.

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

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

### *EETS-richtlijn*

In de huidige tolplannen wordt uitgegaan van automatische kentekenregistratie. Indien voor de tolheffing geen registratievoorziening (zoals een kastje in het motorrijtuig) wordt vereist is de EETS-richtlijn niet van toepassing. Een registratievoorziening is niet noodzakelijk om gebruik te kunnen maken van de voorziene tolgeweg. De richtlijn is daarmee niet van toepassing.

### *BTW-richtlijn*

Omdat de inning van tol op grond van dit wetsvoorstel is voorbehouden aan de Minister van Infrastructuur en Milieu, ter uitvoering van de uitvoering van een publiekrechtelijke taak, is de weggebruiker geen BTW verschuldigd over de te innen tolheffingen. Een publiekrechtelijk lichaam is BTW-plichtig voor diensten die de overheid onder bezwarende titel verricht, als dat kan leiden tot concurrentievervalsing van enige betekenis. De werkzaamheden die door de overheid bij de uitvoering van haar taken worden verricht, zijn niet BTW-plichtig als die taken wettelijk zijn omschreven en exclusief bij de overheid zijn neergelegd. Voor zover die wettelijke taken ook door private partijen uitgeoefend kunnen worden, geldt er wel een BTW-plicht.

Op tolheffing is artikel 4, vijfde lid, van de Zesde BTW-richtlijn van toepassing. Op grond van dat artikel zijn publiekrechtelijke lichamen niet belastingplichtig voor diensten onder bezwarende titel die zij als overheid verrichten. Bezwarende titel wil zeggen een dienst waar een prestatie tegenover staat. In dit geval wordt de weg opengesteld met als tegenprestatie het betalen van tol. Omdat de tolheffing

<sup>34</sup> Het verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens (Eurovignetverdrag), Trb. 1994, 69.

<sup>35</sup> Artikel 7, tweede lid, richtlijn 1999/62/EG.





in het onderhavige wetsvoorstel een bevoegdheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu is, is er geen sprake van concurrentievervalsing. Aangezien de tolheffing een dienst onder bezwarende titel is en er geen sprake van concurrentievervalsing is, is tolheffing niet BTW-plichtig.

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

## 5. Privacy

### 5.1 Algemeen

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

Zoals in paragraaf 3.3 is aangegeven heeft de weggebruiker verschillende opties voor het betalen van het toltarief. De keuze voor één van deze opties heeft gevolgen voor de hoeveelheid persoonsgegevens die worden verwerkt. In artikel 8 van het wetsvoorstel wordt een minimumoptie geregeld voor informatie die van iedere kentekenhouders die van een tolweg gebruikmaakt wordt verwerkt. Deze informatie is in alle gevallen nodig om te bepalen of het toltarief is betaald. De weggebruiker kan op basis van deze minimuminformatie zelf aan zijn tolverplichting voldoen. Daarnaast kan de weggebruiker er ook voor kiezen om een gebruikersaccount aan te maken. In dat geval wordt de betaling geautomatiseerd, hetgeen het gebruikersgemak ten goede komt. Daar staat tegenover dat meer persoonsgegevens, zoals een rekeningnummer, worden verwerkt. De afweging tussen gebruikersgemak en privacy kan de weggebruiker zelf maken. Indien het toltarief niet tijdig geheel betaald wordt, zijn extra persoonsgegevens van de kentekenhouders nodig om een bestuurlijke boete op te kunnen leggen.

Het bestaan van een tolvrij alternatief en het inrichten van een minimumoptie laat onverlet dat bepaalde persoonsgegevens van kentekenhouders van motorrijtuigen die gebruikmaken van de tolwegen zullen worden verwerkt in het kader van tolheffing. Volledig anoniem gebruikmaken van een tolweg is uitsluitend mogelijk als de verplichting om tol te betalen vooraf en fysiek wordt afgedwongen, bijvoorbeeld door slagbomen. Zoals eerder aangegeven past dit niet binnen de beleidsmatige uitgangspunten.

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

### 5.2 Bescherming van het recht op privéleven

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

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



minimum beperkt. Het wetsvoorstel voldoet daarmee aan de vereisten van de inmenging in het recht op privéleven.

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

### 5.3 Wet bescherming persoonsgegevens

De wijze waarop de tolheffing plaatsvindt moet voldoen aan de wettelijke eisen die de Wbp daaraan stelt. De Wbp bepaalt in welke gevallen persoonsgegevens mogen worden verwerkt, hoe deze mogen worden verwerkt en hoe lang ze mogen worden bewaard. De Wbp regelt onder meer dat persoonsgegevens mogen worden verwerkt als de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak.<sup>36</sup> Ook mogen persoonsgegevens niet verder worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen of langer dan noodzakelijk worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkene te identificeren anders dan voor de doeleinden waarvoor ze zijn verzameld of verwerkt.<sup>37</sup>

De persoonsgegevens die in het kader van dit wetsvoorstel een rol spelen zijn het kenteken, het tijdstip en de locatie van passage van het wegvak waarop tol wordt geheven, en de kenmerken van het motorrijtuig die de hoogte van het toltarief bepalen. De registratie van deze gegevens wordt mogelijk uitbesteed aan (een) private partij(en). Deze gegevens zullen worden opgeslagen in een gegevensbestand. Het uitgangspunt is dat gegevens verwijderd worden zodra bewaren niet meer nodig is voor de uitvoering van het wetsvoorstel en met een maximum van twee maanden indien het toltarief tijdig geheel is betaald. Dit betekent dat geregistreerde gegevens van motorrijtuigen die zijn vrijgesteld of een ontheffing hebben zullen worden verwijderd kort nadat van een vrijstelling of ontheffing gebleken is. De gegevens van passages waarvan de betaling eenmalig is verricht kunnen kort na de betaling worden verwijderd.

In sommige gevallen speelt in het kader van dit wetsvoorstel ook de naam, het adres en de woonplaats van de kentekenhouder van het motorrijtuig (NAW-gegevens) een rol. Deze NAW-gegevens zijn noodzakelijk om de kentekenhouder te identificeren en een bestuurlijke boete op te kunnen leggen als het toltarief niet tijdig geheel is betaald. De NAW-gegevens worden verwerkt door (een) overheidsorganisatie(s). Dit zijn naar verwachting de ILT en het CJIB. Verwerking van NAW-gegevens kan ook aan de orde zijn als een weggebruiker zelf kiest voor het aanmaken van een account waarbij de betaling van de tolheffing plaatsvindt door middel van een saldo. De inning van het toltarief wordt mogelijk aan (een) private partij(en) uitbesteed.

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

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

Naast dit uitgebreide, vrijwillige, spoor, is ook een beperkte verwerking van gegevens mogelijk. Indien niet is gekozen voor het aanmaken van een gebruikersaccount is dit spoor verplicht. Een gebruiker kan

<sup>36</sup> Artikel 8 Wbp.

<sup>37</sup> Artikelen 9 en 10 Wbp.



voorafgaand aan of binnen de betaaltermijn na de passage, door middel van opgave van het kenteken, direct het verschuldigde toltarief voldoen. Er wordt gekeken naar mogelijkheden die maximale anonimiteit bieden binnen het kader van het gebruik van een free-flowtechniek. De weggebruiker kan er natuurlijk ook altijd voor kiezen om de tolweg niet te gebruiken en gebruik te maken van het gratis alternatief.

Het wetsvoorstel biedt een grondslag voor de verwerking van gegevens zonder toestemming van de betrokkene, voor zover dit noodzakelijk is voor het beperkte spoor. Zo zal van ieder passerend motorrijtuig op de tolweg een kenteken moeten worden geregistreerd. Indien blijkt dat voor een bepaald kenteken het toltarief niet geheel is betaald binnen de betaaltermijn, wordt een bestuurlijke boete opgelegd. Voor het opleggen van deze bestuurlijke boete zijn de NAW-gegevens van de houder van het motorrijtuig noodzakelijk. De mogelijkheid om zonder toestemming (persoons)gegevens te verwerken is in het wetsvoorstel geregeld.

De termijn waarop de bestuurlijke boete kan worden opgelegd is, conform artikel 5:54, tweede lid, van de Awb, drie jaar. In het geval dat er geen NAW-gegevens van de kentekenhouder bekend zijn of in het geval dat de invordering van de bestuurlijke boete niet slaagt, zal het kenteken voor deze periode in een bestand worden opgenomen. Op basis van dit bestand kunnen overtreeders op de weg worden herkend en kan een bestuurlijke boete worden uitgereikt aan de bestuurder. Nadat de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete vervalft, wordt het kenteken uit het bestand verwijderd.

De regering vindt het niet wenselijk dat private partijen, zonder toestemming van de betrokkene, de beschikking krijgen over de NAW-gegevens van weggebruikers. Er wordt daarom een organisatorische scheiding aangebracht tussen de (mogelijk private) partijen betrokken bij de registratie en de inning, en de (publieke) partijen betrokken bij het opleggen en invorderen van bestuurlijke boetes. Alleen in de fase van boeteoplegging wordt het mogelijk om, in het kader van de tolheffing, zonder toestemming van de betrokkene, NAW-gegevens te koppelen aan de kentekens van motorrijtuigen die gebruik hebben gemaakt van een tolweg.

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

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

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

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

#### **5.4 Aanbesteding registratie- en inningsorganisatie**

Omdat beoogd wordt om private partijen te betrekken bij de registratie van motorrijtuigen en de inning van de tolheffing, kan nog geen volledig beeld worden gegeven van de concrete wijze van bescherming van de privacy van de weggebruiker. Bij de uitwerking van de registratie- en inningsorganisatie zal echter met privacyaspecten rekening worden gehouden. De bescherming van persoonsgegevens zal een belangrijk element zijn in de eventuele aanbesteding(en). Het is van belang dat



voorafgaand aan de aanbesteding(en) wordt aangegeven welke gegevensverwerkingen voor welk doel noodzakelijk zijn.<sup>38</sup>

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

## 6. Gevolgen

### 6.1 Administratieve lasten voor weggebruikers

Administratieve lasten en inhoudelijke kosten van naleving vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. Onder administratieve lasten worden verstaan de lasten als gevolg van informatieverplichtingen krachtens wet- en regelgeving van de overheid voor bedrijven en burgers en beroepsbeoefenaren. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. De administratieve lasten van tijdelijke tolheffing voor burgers en bedrijven als gevolg van dit wetsvoorstel zijn onderzocht.<sup>39</sup> Het gaat hier om regeldruklasten en niet om het toltarief zelf. Voor de berekening van de regeldruklasten is gebruik gemaakt van het Standaardkostenmodel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.<sup>40</sup> Het aantal passages<sup>41</sup> dat jaarlijks wordt verwacht is gebaseerd op de bandbreedte uit de WLO-scenario's<sup>42</sup> van de planbureaus. Conform de algemeen gebruikte onderzoeksmethodiek is uitgegaan van 100% naleving van de verplichtingen. Dit betekent dat de lasten die volgen uit handhaving indien er niet wordt betaald niet zijn meegenomen. Ook maken de regeldruklasten voor weggebruikers van motorrijtuigen met een buitenlands kenteken volgens de gebruikte onderzoeksmethodiek geen onderdeel uit van de regeldruk.

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

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

### 6.2 Gevolgen voor bedrijven

Tolheffing de op Blankenburgverbinding en de ViA15 heeft gevolgen voor bedrijven. Deze effecten zijn tweeledig. Enerzijds worden zij geconfronteerd met financiële lasten (de tolheffing), anderzijds boeken zij reistijdwinst door de verbeterde bereikbaarheid. Bij de reistijdwinst gaat het dan zowel om baten door kortere reistijden als om baten door lagere reiskosten. Uit de uitgevoerde maatschappelijke kosten-batenanalyses<sup>43</sup> blijkt dat de gevolgen van de aanlegprojecten voor het bedrijfsleven positief zijn, ook als tol wordt geheven. Bij tolheffing geldt, zoals in paragraaf 2.3 aangegeven, voor vrachtver-

<sup>38</sup> Zie artikel 7 Wbp.

<sup>39</sup> Reguldrukeffecten Tolwet, eindrapport februari 2014, Sira Consulting, Nieuwegein.

<sup>40</sup> 'Met en is Weten II', Regiegroep Regeldruk, juni 2008 en 'Standaardkostenmodel administratieve lastendruk burger', Ministerie van BZK, 2007.

<sup>41</sup> Betreft het aantal passages in 2030 berekend met het verkeersmodel NRM in het lage economische groeiscenario (RC) en het hoge economische groeiscenario (GE).

<sup>42</sup> Welvaart en Leefomgeving, een scenariostudie voor 2040. CPB, MNP en RPB, 2006.

<sup>43</sup> Beter bereikbaarheid door een robuust wegennetwerk in de regio Arnhem-Nijmegen; maatschappelijke kosten-batenanalyse, versie 4.0 definitief, Projectbureau ViA15, 15 juli 2011. Nieuwe Westelijke Oeververbinding Maatschappelijke Kosten Batenanalyse (MKBA), maart 2012 (Ministerie van Infrastructuur en Milieu).



voer een hoger tarief dan voor personenvervoer. Tegenover de baten staan financiële lasten voor het bedrijfsleven en in het bijzonder de vervoerssector in de vorm van tol. Een aantal maatschappelijke organisaties die de sector vertegenwoordigen (EVO, TLN en VNA) vragen naar betalingsopties met minimale lasten voor het bedrijfsleven. Naar aanleiding daarvan zullen de praktische en juridische mogelijkheden voor het maken van automatische koppelingen van gegevens (zoals met het RDW-register) worden onderzocht.

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

### **6.3 Gevolgen voor het milieu**

De heffing van tol is van invloed op verkeersstromen op de tolwegen, omliggende wegen waaronder de wegen die als het 'gratis alternatief' worden gezien. Op dit moment zijn deze nog niet exact bekend. In het kader van de besluitvorming van de Blankenburgverbinding en de ViA15 worden tracébesluiten en daarbij horende milieueffectrapportages op grond van de Tracéwet en de Wet Milieubeheer voorbereid. De gevolgen van tolheffing voor het milieu zullen in dat verband worden onderzocht. In de te nemen tracébesluiten zullen derhalve de milieugevolgen van beide projecten in de situatie met tolheffing worden onderzocht.

### **6.4 Privacy Impact Assessment**

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

## **7. Advisering en consultatie**

### **7.1 Inleiding**

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

### **7.2 Privacy**

Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) is gevraagd te adviseren of het wetsvoorstel voldoet aan de geldende wet- en regelgeving met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens. Het advies gaat vooral in op de wijze waarop invulling is gegeven aan de informatieplicht uit de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp), de bewaartermijn van de gegevens die na de passage van de tolweg worden verwerkt en de wijze waarop gegevens actueel worden gehouden.

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

Dat heeft ertoe geleid dat in deze memorie van toelichting uitgebreider is toegelicht op welke wijze kentekenhouders en feitelijke bestuurders worden geïnformeerd over de verplichting om tol te betalen



bij het gebruik van de Blankenburgverbinding en de ViA15. Zo zal vooraf aan het van start gaan van de tolheffing het brede publiek worden geïnformeerd over de tolheffing. Bij het gebruik van de tolweg wordt de feitelijke bestuurder geïnformeerd over de verplichting om tol te betalen. Net als bij het gebruik van parkeervoorzieningen waarvoor betaald moet worden, is het aan de kentekenhouders en de feitelijke bestuurder om afspraken te maken over wie zorg draagt voor het betalen van tol. Ook de keuze om geen factuur te sturen, een mogelijke manier om kentekenhouders te informeren, is van een uitgebreidere argumentatie en onderbouwing is voorzien. Tot slot zijn in de memorie van toelichting de mogelijkheden waarop de betaling van tol, zowel vooraf als achteraf, kan plaatsvinden uitgebreider toegelicht. Vooraf betalen is altijd mogelijk, bijvoorbeeld via internet of een betaalvoorziening langs de weg. De tolheffing zal medio 2020 van start gaan. De exacte wijze van inning zal de komende jaren nader worden uitgewerkt en aanbesteed. Hierbij zal specifieke aandacht zijn voor de informatieplicht die volgt uit de Wbp. Het moet voldoende duidelijk zijn voor de kentekenhouders wat de betaaltermijn voor het toltarief is nadat zijn motorrijtuig de tolweg gepasseerd heeft en dat na overschrijding van die termijn een bestuurlijke boete kan worden opgelegd aan de kentekenhouders. Dat moet ook voor de kentekenhouders duidelijk zijn in het geval dat de bestuurder een ander dan de kentekenhouders is.

Met betrekking tot de bewaartermijn van de persoonsgegevens die bij de passage van een tolweg worden opgeslagen in een gegevensbestand adviseert het CBP te spreken over een maximale bewaartermijn en gegevens te verwijderen zodra bewaren niet meer nodig is. De bewaartermijn is met name van belang in het geval tolgelden automatisch zijn afgeschreven. Dit advies heeft geleid tot een wijziging in het wetsvoorstel. In artikel 8, lid 5, onder a is toegevoegd dat het een *maximum* termijn betreft. Daarnaast is de termijn teruggebracht tot twee in plaats van drie maanden. Het uitgangspunt is dat gegevens verwijderd worden zodra bewaren niet meer nodig is voor de uitvoering van het wetsvoorstel en met een maximum van twee maanden indien het toltarief tijdig geheel is betaald. Dit betekent dat geregistreerde gegevens van motorrijtuigen die zijn vrijgesteld of een ontheffing hebben zullen worden verwijderd kort nadat van een vrijstelling of ontheffing gebleken is. De gegevens van passages waarvan de betaling eenmalig is verricht kunnen kort na de betaling worden verwijderd.

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

### 7.3 Bedrijfseffectentoets

De effecten van dit wetsvoorstel voor het bedrijfsleven zijn onderzocht.<sup>44</sup> Voor een samenvattende beschrijving van de uitkomsten wordt verwezen naar paragraaf 6.2.

### 7.4 Milieueffectentoets

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

<sup>44</sup> Reguldrukeffecten Tolwet, eindrapport februari 2014, Sira Consulting, Nieuwegein.



## 7.5 Toets rechtelijke macht

De Raad voor de rechtspraak is verzocht advies uit te brengen over het wetsvoorstel. De Raad heeft op 16 juli 2014<sup>45</sup> een advies uitgebracht. Het advies gaat vooral in op de rechtsbescherming tegen de heffing van het toltarief en de betaaltermijn. Daarnaast adviseert de Raad om een aantal zaken nader te motiveren of toe te lichten.

Wat betreft de rechtsbescherming tegen de tolheffing heeft de Raad bedenkingen bij de keuze dat de rechtsbescherming ten aanzien van de heffing van het toltarief wordt gekoppeld aan de boeteoplegging. De Raad adviseert om ook tegen de feitelijke heffing van het toltarief bij de kentekenhouder rechtsbescherming open te stellen. Dit zou volgens de Raad bijvoorbeeld mogelijk zijn door de kentekenhouder een factuur te sturen, die tevens geldt als een beschikking, waartegen de belanghebbende vervolgens in bezwaar en beroep kan.

Omdat het toltarief per passage relatief laag is, is de regering van mening dat het ondoelmatig is om aan weggebruikers een factuur te versturen. Een factuur waartegen bezwaar en beroep mogelijk is zou tevens leiden tot een dubbele rechtsgang hetgeen de ondoelmatigheid verder vergroot. Daarnaast is de vraag of de benodigde administratiekosten (t.o.v. het relatief lage tolbedrag) niet als een boete ervaren zal worden. Tot slot beschikt de inningsorganisatie, mede vanwege privacyredenen, ook niet over de adresgegevens om dit te kunnen doen. De opmerkingen van de Raad met betrekking tot de rechtsbescherming hebben ertoe geleid dat in deze memorie van toelichting de keuze om geen factuur te sturen van een uitgebreidere argumentatie en onderbouwing is voorzien.

Wat betreft de termijn waarbinnen het toltarief voldaan moet zijn, adviseert de Raad om de termijn in het wetsvoorstel op te nemen. In de artikelsgewijze toelichting op artikel 5 is toegelicht dat gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om bij wettelijk voorschrift hiervan af te wijken.

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

## 7.6 Decentrale overheden, maatschappelijke organisaties en publiek

Voor het ontwerp-wetsvoorstel is in de periode van 26 mei tot en met 23 juni 2014 een openbare internetconsultatie gehouden. De consultatie heeft 90 reacties opgeleverd<sup>46</sup>, afkomstig van maatschappelijke organisaties (ANWB, EVO, TLN en VNA), decentrale overheden en burgers. In de consultatie zijn thema's als tariefdifferentiatie, de wijze van registratie, het betalen van de tolheffing, het tolbesluit, en de wijziging of intrekking van de tolheffing aan de orde geweest. Deze worden hieronder kort toegelicht. Naar aanleiding van de maatschappelijke consultatie zijn er wijzigingen aan het wetsvoorstel en de toelichting gemaakt. Daarnaast zijn er wijzigingen in de toelichting aangebracht om te verduidelijken wat de regering beoogt met het wetsvoorstel.

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

De respondenten vinden het van belang dat alle weggebruikers, ook buitenlanders, de tolheffing moeten betalen indien zij gebruikmaken van de betreffende wegen. De regering deelt deze mening en

<sup>45</sup> Briefadvies, 16 juli 2014.

<sup>46</sup> Verslag internetconsultatie wetsvoorstel tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15.



zal er op inzetten dat het handhaven van de betalingsplicht ook voor buitenlandse weggebruikers op een geloofwaardige manier wordt ingericht. Naar aanleiding van de consultatie is op dit aspect de toelichting verduidelijkt.

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

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

## **8. Inwerkingtreding en overgangsrecht**

### **8.1 Inwerkingtreding**

Inwerkingtreding geschiedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Hiervoor is gekozen omdat voor de inwerkingtreding ook de benodigde uitvoeringsregels gereed moeten zijn. Die zullen op hetzelfde tijdstip in werking treden. Voor een zorgvuldige inwerkingtreding kan het aangewezen zijn om onderdelen op een later tijdstip in werking te laten treden. Artikel 21 van het wetsvoorstel biedt die mogelijkheid.

### **8.2 Overgangsrecht**

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

## **Artikelsgewijs**

### **Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen**

#### **Artikel 1 (begripsbepalingen)**

##### *kentekenhouder*

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

##### *motorrijtuig*

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

#### **Artikel 2 (Europese richtlijn)**

Het eerste en tweede lid zijn ontleend aan artikel 2, tweede en derde lid, van de Wet bereikbaarheid en





mobiliteit (hierna: Wbm). In deze voorgestelde bepaling wordt verwezen naar een door de Minister van Infrastructuur en Milieu aan te wijzen EG-richtlijn en niet concreet naar richtlijn 1999/62/EG, om te voorkomen dat de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 opnieuw moet worden aangepast als de Europese aanduiding van de richtlijn wijzigt na een 'consolidatie', een formele vaststelling van de integrale tekst van een richtlijn zoals zij is komen te luiden na alle voorafgaande wijzigingen.

## Hoofdstuk 2 Tol

### § 2.1 Tolbesluit

#### Artikel 3 (tolbesluit)

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

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

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

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

#### *Rechtsbescherming tegen het tolbesluit*

Het tolbesluit wordt in beginsel voorbereid met toepassing van de reguliere procedure van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat betekent dat tegen het tolbesluit eerst bezwaar moet worden gemaakt voordat daartegen beroep kan worden ingesteld. Artikel 17, onderdeel B, van het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht waardoor tegen het tolbesluit in eerste en enige instantie beroep open staat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Op grond van artikel 3:10 van de Awb kan de Minister er echter voor kiezen het tolbesluit voor te bereiden met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, afdeling 3.4 Awb. Daar moet de Minister dan wel een apart besluit voor nemen. Als afdeling 3.4 Awb van toepassing wordt verklaard, wordt in dat geval een ontwerp-tolbesluit gedurende zes weken ter inzage gelegd en kan daarop worden ingesproken. Vervolgens kan tegen het vastgestelde tolbesluit door een belanghebbende beroep worden ingesteld als die eerder een zienswijze heeft ingediend. Er hoeft in dat geval niet meer eerst bezwaar te worden gemaakt. Ook bij toepassing van afdeling 3.4 Awb geldt dat beroep open staat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

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

#### Artikel 4 (tracébesluit geldt als tolbesluit)

In de Tracéwet is voor een aantal vergunningen bepaald dat die onderdeel uitmaken van het tracébesluit en om die reden niet nog eens extra verleend hoeven te worden. De voor deze vergunningen benodigde afwegingen zijn dan al volledig gemaakt in het kader van het tracébesluit zelf. Het betreft onder andere de samenloop van een tracébesluit met een verkeersbesluit, een natuurtoets en een



omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit. Vanwege het tracébesluit is dan geen zelfstandig verkeersbesluit, geen vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en geen omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht meer vereist.

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

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

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

### **Artikel 5 (toltarief)**

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

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

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

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

### **Artikel 6 (vrijstelling en ontheffing toltarief)**

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

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



Het derde lid bevat de mogelijkheid om in individuele gevallen ontheffing van betaling van het toltarief te verlenen voor gevallen waarin niet is voorzien. De ontheffing kan alleen worden verleend als dat wenselijk is in het belang van de verkeersdoorstroming, de openbare orde en veiligheid of in het algemeen belang. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan een ontheffing voor motorrijtuigen in het kader van een topeverleg met staatshoofden van verschillende landen. De ontheffing kan op grond van het vierde lid onder beperkingen worden verleend en er kunnen voorschriften aan worden verbonden.

### *§ 2.2 Inning tolheffing*

#### **Artikel 7 (betalen toltarief, bestuursrechtelijke geldschuld)**

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

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

Het toltarief is verschuldigd op het moment dat iemand op het wegvak rijdt waar tol wordt geheven. Er hoeft op dat moment echter nog niet betaald te zijn. Artikel 4:88 Awb geeft aan dat de betaaltermijn bij wettelijk voorschrift geregeld moet worden. Op grond van artikel 7, tweede lid, onder a, van dit wetsvoorstel wordt bij ministeriële regeling bepaald wat de termijn is waarbinnen na het rijden over het betreffende wegvak betaald moet worden. Dit hangt mede af van de verdere voorbereiding van de realisatie hiervan. Ook worden bij ministeriële regeling regels gesteld over de kenbaarheid van wegvak waar tol wordt geheven, zodat duidelijk is waar een toltarief verschuldigd is.

Verder worden er regels gesteld over de wijze van betaling van het toltarief. Hierbij wordt onder andere gedacht aan het kunnen opbouwen van een saldo waarvan telkens automatisch geld wordt afgeschreven. Daarmee wordt afgeweken van artikel 4:89, eerste lid, Awb. Deze afwijking is noodzakelijk vanwege de zeer grote hoeveelheid (kleine) transacties waar de tolheffing uit bestaat.

Het derde lid bepaalt dat artikel 4:94 Awb niet van toepassing is op de tolheffing. Dit artikel heeft betrekking op uitstel van betaling. Hiermee wordt voorkomen dat voor de tolheffing verzocht kan worden om uitstel van betaling waarop door middel van een beschikking moet worden gereageerd.

### *§ 2.3 Bescherming persoonsgegevens*

#### **Artikel 8 (vastleggen persoonsgegevens en andere gegevens)**

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

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

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

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

De kentekenhouder wordt geïdentificeerd door raadpleging van het kentekenregister. Artikel 43 van de Wegenverkeerswet 1994 geeft hiervoor de grondslag. Zie hiervoor ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 17 van dit wetsvoorstel.

Het vijfde lid bepaalt de bewaartermijn van de gegevens uit het derde en vierde lid. Indien het toltarief



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

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

Op grond van het zesde lid worden de gegevens onmiddellijk verwijderd nadat is gebleken dat voor een motorrijtuig een vrijstelling van de tolheffing geldt of dat ontheffing is verleend van de tolheffing. Het is in dat geval niet nodig de gegevens te bewaren.

## § 2.4 Infrastructuurfonds

### Artikel 9 (tolheffing naar Infrastructuurfonds)

De gereserveerde budgetten in het Infrastructuurfonds zijn niet toereikend om de projecten Blankenburgverbinding en ViA15 volledig publiek te financieren. Voor de aanleg van deze projecten is er een tekort van respectievelijk € 315 mln en € 287 mln (prijspeil 2014). Er is besloten om de bekostiging rond te krijgen met behulp van tolheffing bij de betreffende projecten. De tolopbrengsten worden gerealiseerd na openstelling van de betreffende wegen. Ook is het de bedoeling om deze wegen als DBFM-contracten (Design, Build, Finance and Maintain) aan te besteden. Voor beide projecten is uit de door het Ministerie van Financiën voorgeschreven Public-private comparator (PPC)-test een positieve meerwaarde gebleken bij DBFM-aanbesteding. Kenmerkend bij DBFM-contracting is dat er op de begroting langjarige uitgavenreeksen staan in de periode na openstelling van de wegen voor het betalen van de zogenoemde beschikbaarheidsvergoedingen aan de DBFM-contractanten. Daarnaast is het kenmerkend bij DBFM-contracten dat een private partij de aanleg (voor)financiert. Aan de financiering zijn kosten verbonden die tot uitdrukking komen in de hoogte van de beschikbaarheidsvergoedingen aan de DBFM-contractanten. Het feit dat zowel de beschikbaarheidsvergoedingen als de tolopbrengsten zich pas na openstelling van de wegen voordoen, maakt het mogelijk om een deel van de beschikbaarheidsvergoedingen direct te bekostigen uit de jaarlijkse tolopbrengsten. De tologgave betreft het deel van het tekort op de financiering en bekostiging van de aanleg dat door tol moet worden opgebracht. De tologgave is begroot op het Infrastructuurfonds.

De tolopbrengsten komen dus pas in de toekomst beschikbaar. In het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) worden deze tolopbrengsten teruggerekend naar de waarde op dit moment: respectievelijk € 315 mln en € 287 mln (prijspeil 2014). Op deze wijze is de dekking uit tol vergelijkbaar gemaakt met het tekort op het aanlegbudget.

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

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

Alle financiële stromen van tol lopen via het Infrastructuurfonds. Ook de exploitatie van de tolheffing en de kosten van handhaving en toezicht voor de tolheffing worden uit het Infrastructuurfonds betaald. Deze kosten vallen onder bediening als bedoeld in artikel 1, onder g van de Wet Infrastructuurfonds. Om te voorkomen dat hierover onduidelijkheid zou kunnen ontstaan, is in artikel 9, derde lid, expliciet wordt bepaald dat onder bediening ook deze kosten moeten worden begrepen.



## Hoofdstuk 3 Handhaving

### Artikel 10 (bestuurlijke boete)

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

De boetehoogte wordt vermeerderd met het niet betaalde toltarief. Dit hangt samen met artikel 11, waarin wordt bepaald dat de verplichting tot het betalen van het toltarief vervalt als een bestuurlijke boete is opgelegd. Met artikel 11 wordt voorkomen dat er een ingewikkeld systeem van rechtsbescherming ontstaat. Voor een nadere toelichting daarop wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 11.

Op grond van het tweede lid moet de bestuurlijke boete binnen twee weken worden betaald nadat die onherroepelijk is geworden. Dat betekent dat het betalen van de boete pas hoeft als er geen mogelijkheden meer zijn om tegen de boete op te komen. De termijnen voor het indienen van bezwaar en beroep uit de Awb zijn van toepassing. De kentekenhouder heeft zes weken voor het indienen van bezwaar. Indien geen bezwaar wordt ingediend, moet de bestuurlijke boete na de termijn van zes weken binnen twee weken betaald worden (in totaal dus acht weken). Indien wel bezwaar is ingesteld wordt de betaaltermijn opgeschort tot de definitieve beslissing van het bestuursorgaan of, als ook beroep of hoger beroep is ingesteld, de definitieve uitspraak van de rechter.

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

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

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

Op grond van artikel 5:41 Awb kan er overigens geen bestuurlijke boete worden opgelegd als de overtreding niet aan de kentekenhouder te verwijten is. Dit is bijvoorbeeld het geval als iemand aannemelijk kan maken dat een ander zijn motorrijtuig tegen zijn wil heeft gebruikt en hij dit gebruik redelijkerwijs niet heeft kunnen voorkomen. Ook als de (voormalige) kentekenhouder een vrijwaringsbewijs of een verklaring als bedoeld in de artikelen 31 tot en met 33 van het Kentekenreglement (verval van tenaamstelling) kan overleggen, kan aan hem geen bestuurlijke boete worden opgelegd.

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

In het zevende lid is artikel 5:10, tweede lid, Awb op grond waarvan een dwangbevel kan worden opgelegd, niet van toepassing verklaard op de eerste aanmaning. Dat wil zeggen dat er na de eerste aanmaning nog geen dwangbevel kan worden uitgevaardigd. Na de eerste aanmaning volgt op grond van het vierde lid eerst nog een tweede aanmaning en een daarmee gepaard gaande tweede verhoging van de boete. Na de tweede aanmaning kan op grond van artikel 4:117 Awb in samenhang met artikel 5:10, tweede lid, Awb wel worden overgegaan tot dwanginvordering.

### Artikel 11 (verval verplichting betalen toltarief bij bestuurlijke boete)

De verplichting tot het betalen van het toltarief vervalt op het moment dat er een bestuurlijke boete kan worden opgelegd op grond van artikel 10, eerste lid. Daarmee wordt voorkomen dat er een ingewikkeld stelsel van rechtsbescherming ontstaat waarin tegen zowel de tolheffing als de bestuurlijke boete kan worden opgekomen. Het feit op grond waarvan de bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is dat het toltarief niet binnen de daarvoor gestelde termijn betaald is. Dat vervolgens de verplichting tot betalen van het toltarief vervalt op het moment dat een bestuurlijke boete wordt opgelegd – en de betalingsverplichting in feite wordt overgenomen door de bestuurlijke boete – doet daar niets aan af. Het feit dat het toltarief niet binnen de daarvoor gestelde termijn betaald is, blijft bestaan.

Zonder dit artikel zou ook rechtsbescherming tegen de tolheffing openstaan. De tol wordt van



rechtsweg (zonder beschikking) geheven. Daarna zou dan een aanmaning voor het betalen van het toltarief volgen en vervolgens kan worden overgegaan naar de fase van dwanginvordering. Pas op het moment dat wordt overgegaan naar de dwanginvorderingsfase kan tegen de tolheffing worden opgekomen bij de civiele rechter. Deze vorm van rechtsbescherming kan voor tolheffing onduidelijk zijn voor degene die het toltarief moet betalen. Dat is een ongewenste situatie.

Voor de bestuurlijke boete geldt een ander traject voor de rechtsbescherming. Die wordt wel bij beschikking opgelegd en daar staat bezwaar en beroep tegen open bij de bestuursrechter. Als de beschikking onherroepelijk is, kan bij niet tijdig geheel betalen van de bestuurlijke boete een aanmaning worden verzonden en uiteindelijk kan worden overgegaan naar de fase van dwanginvordering. De verschillende rechtsgangen die van toepassing zijn voor tol van rechtswege en een bestuurlijke boete bij beschikking maken het systeem complex. Doordat is gekozen voor een systeem waarbij de verplichting tot het betalen van het toltarief vervalt op het moment dat er een bestuurlijke boete wordt opgelegd, is er slechts één besluit waartegen rechtsmiddelen openstaan. Dat besluit (bestuurlijke boete) wordt genomen nadat blijkt dat het toltarief niet op tijd geheel is betaald. Op dat moment is er dus direct een mogelijkheid om in bezwaar en beroep te gaan.

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

### **Artikel 12 (verzuim bestuurlijke boete)**

Dit artikel bepaalt wanneer de kentekhouder in verzuim is. Artikel 10, derde en vierde lid, voorziet in een verhoging van de bestuurlijke boete op het moment dat die niet tijdig betaald is. Dit is een verzuimregeling die afwijkt van de verzuimregeling van afdeling 4.4.2 Awb. Artikel 4:103 Awb bepaalt dat als er een bijzondere regeling voor verzuim is getroffen, afdeling 4.4.2 Awb niet van toepassing is. Om een aanmaning als bedoeld in artikel 10, derde en vierde lid, te kunnen versturen voor de boeteverhogingen, dient de schuldenaar in verzuim te zijn (artikel 4:112, eerste lid, Awb). Artikel 4:97 Awb bepaald in beginsel wanneer er sprake van verzuim is, maar doordat artikel 4:97 Awb onder afdeling 4.4.2 Awb valt, is dat artikel dus niet van toepassing. Om nu toch te regelen wanneer iemand in verzuim is, is het voorgestelde artikel 12 opgenomen.

### **Artikel 13 (bestuurlijke boete bij staandehouding)**

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

Het derde en vierde lid zijn bedoeld als 'stok achter de deur' voor bijvoorbeeld een bestuurder van een motorrijtuig met een buitenlands kenteken, waarvoor het niet mogelijk is om de bestuurlijke boete via de post te versturen wegens het ontbreken van NAW-gegevens. Op grond van het derde lid kunnen motorrijtuigen van de hoofdweg naar een veilige locatie, zoals een parkeerplaats, worden gedirigeerd en het verdere gebruik worden belet. De bevoegdheid bestaat slechts indien aan de kentekhouder voor dat motorrijtuig een boete, als bedoeld in artikel 10, eerste lid, wordt opgelegd of een reeds opgelegde boete niet tijdig geheel is voldaan. Dit betekent ook dat zodra een openstaande boete is voldaan het gebruik van het motorrijtuig niet langer kan worden belet.

Indien een motorrijtuig op grond van het derde lid, onder a, tot staan is gebracht, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. De boete wordt opgelegd aan de kentekhouder maar kan bekend worden gemaakt door uitreiking aan de bestuurder. Deze constructie is noodzakelijk omdat de bestuurder niet in alle gevallen tevens de kentekhouder zal zijn. In afwijking van artikel 10, tweede lid, moet de boete onmiddellijk worden voldaan. Dit betekent dat op grond van artikel 13, derde lid, het gebruik van het motorrijtuig kan worden belet tot de opgelegde boete is voldaan. In veel gevallen zal dit betekenen dat de bestuurder de boete die aan de kentekhouder is opgelegd, zal moeten voldoen.

De boete moet op grond van het vierde lid direct betaald worden nadat deze bekend is gemaakt. Dit betekent dat de kentekhouder in veel gevallen pas gebruik kan maken van de mogelijkheid om bezwaar en beroep in te dienen nadat de boete is voldaan. Mocht een dergelijk bezwaar gegrond worden verklaard dan zal de boete terug worden betaald. Gelet op de beperkte mogelijkheden om openstaande boetes te innen bij weggebruikers zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland is dit gerechtvaardigd. Als de bestuurlijke boete nog niet is betaald binnen twee weken na het onherroepelijk worden daarvan, is artikel 10, derde tot en met zevende lid, van toepassing. Hiervoor wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 10. Hiermee wordt voorkomen dat de kentekhouder direct na het opleggen van de boete met een verhoging wordt geconfronteerd. In het geval dat het gebruik van het motorrijtuig is belet en uiteindelijk een dwangbevel wordt



uitgevaardigd, kan beslag worden gelegd op het motorrijtuig. In het uiterste geval kan het motorrijtuig worden verkocht ter voldoening van de bestuurlijke boete en kunnen ook de kosten van het dwangbevel worden ingevorderd (artikelen 4:116 en 4:119, eerste lid, Awb).

Ook kan op grond van het derde lid, onder b, het verdere gebruik van een motorrijtuig worden belet als een reeds opgelegde bestuurlijke boete, inclusief de daarop te vallen verhogingen, nog niet is betaald. Het gebruik kan niet meer worden belet op het moment dat het openstaande bedrag van de bestuurlijke boete is betaald.

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

## **Hoofdstuk 4 Overige en slotbepalingen**

### **Artikel 14 (verslag)**

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

### **Artikel 15 (intrekken Wbm)**

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

### **Artikel 16 (wijziging Algemene wet bestuursrecht)**

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

Artikel 16 van dit wetsvoorstel bepaalt dat tegen het tolbesluit beroep open staat in eerste en enige instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Een tolbesluit wordt in beginsel voorbereid met de reguliere procedure. In dat geval moet er eerst bezwaar worden gemaakt tegen het tolbesluit voordat beroep kan worden ingesteld. Als Onze Minister van Infrastructuur en Milieu echter de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) van toepassing heeft verklaard en er dus gelegenheid is om gedurende 6 weken op het ontwerptolbesluit in te spreken, kan na de vaststelling van het tolbesluit rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Er hoeft in dat geval niet eerst bezwaar te worden gemaakt.

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

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

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

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat voor de bestuurlijke boete op grond van de artikelen 10 en 13 geldt dat daartegen op grond van artikel 7:1 Awb eerst bezwaar gemaakt kan worden. Vervolgens kan er beroep en hoger beroep tegen worden ingesteld.



---

### **Artikel 17 (wijziging Wegenverkeerswet 1994)**

Door deze wijziging van artikel 42 Wegenverkeerswet 1994 wordt benadrukt dat het kentekenregister er mede toe strekt gegevens te bevatten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de tolheffing. De publieke handhavingsorganisatie kan de benodigde gegevens uit het kentekenregister opvragen op grond van artikel 43, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994. Voor het doel van de verwerking van de gegevens, uit het basisregister voertuigen, wordt verwezen naar artikel 8 van deze wet.

### **Artikel 18 (wijziging Wegenwet)**

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

### **Artikel 19 (wijziging Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994)**

In artikel 80 van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 wordt voorzien in de bevoegdheid van provincies, gemeenten en waterschappen om een toltarief op grond van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit in te stellen. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet niet meer in deze bevoegdheid. Met artikel 19 wordt artikel 80 van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 daarop aangepast.

### **Artikel 20 (inwerkingtreding)**

Inwerkingtreding geschiedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Hiervoor is gekozen omdat voor de inwerkingtreding ook de benodigde uitvoeringsregels gereed moeten zijn. Die zullen op hetzelfde tijdstip in werking treden. Voor een zorgvuldige inwerkingtreding kan het aangewezen zijn om onderdelen op een later tijdstip in werking te laten treden. Artikel 20 biedt die mogelijkheid.

*De Minister van Infrastructuur en Milieu,*