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

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

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.[[1]](#footnote-1) 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 tolinning. 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 tolinning 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.[[2]](#footnote-2) De kentekenhouder is van rechtswege het toltarief verschuldigd aan de minister wegens het passeren van het desbetreffende wegvak.[[3]](#footnote-3) 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.[[4]](#footnote-4) Er is niet voorzien in een aanmaning of een eenvoudig mechanisme om aangelegenheden van meer feitelijke en administratieve aard snel en eenvoudig te corrigeren en af te wikkelen.[[5]](#footnote-5) 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.[[6]](#footnote-6) 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.[[7]](#footnote-7) 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.[[8]](#footnote-8) 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.[[9]](#footnote-9) In de toelichting wordt dit ook onderkend.[[10]](#footnote-10) 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.[[11]](#footnote-11) Het gaat hier derhalve om een voor de bestuurder belastende en conflictopwekkende regeling.[[12]](#footnote-12)

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 woonplaats-gegevens (hierna: NAW-gegevens) van deze kentekenhouders.[[13]](#footnote-13) 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.[[14]](#footnote-14) Gelet op het vorenstaande moet worden betwijfeld of hieraan met de voorgestelde belastende regeling wordt 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.[[15]](#footnote-15) 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.[[16]](#footnote-16)

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,[[17]](#footnote-17) 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.[[18]](#footnote-18) 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.[[19]](#footnote-19) 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.[[20]](#footnote-20) 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.[[21]](#footnote-21) 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 over de betalingsplicht, kan worden voorkomen door een factuur of aanmaning te versturen.[[22]](#footnote-22) 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.[[23]](#footnote-23)

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.[[24]](#footnote-24) 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 boeteoplegging 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.[[25]](#footnote-25) 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.[[26]](#footnote-26) 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.[[27]](#footnote-27)

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op de waarborgen van de scheidding 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.[[28]](#footnote-28) 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.[[29]](#footnote-29) 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.[[30]](#footnote-30) 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.

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 tolinning 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 tolinning, 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.[[31]](#footnote-31) 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.[[32]](#footnote-32) 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.[[33]](#footnote-33) 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.[[34]](#footnote-34)

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.[[35]](#footnote-35) 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.[[36]](#footnote-36) 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 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.[[37]](#footnote-37) 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 stabieler maken en mogelijkheden bieden om gerichter te sturen op (on)gewenst gebruik van wegen.

De instrumenten van de Wbm zijn echter nooit toegepast.[[38]](#footnote-38) 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.[[39]](#footnote-39) 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)mobiliteit. 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.[[40]](#footnote-40) 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.[[41]](#footnote-41)

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.[[42]](#footnote-42) 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 rechtsstatelijke uitgangspunt dat wetgeving is bedoeld voor het stellen van algemene regels en niet voor de regeling van een individueel geval.[[43]](#footnote-43)

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,

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 tolopgave – 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.

1. Memorie van toelichting, paragraaf 1.1 Aanleiding voor het wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-1)
2. Conform artikel 4:88, eerste lid, van de Awb. [↑](#footnote-ref-2)
3. Het voorgestelde artikel 7, eerste lid. [↑](#footnote-ref-3)
4. Het voorgestelde artikel 11. [↑](#footnote-ref-4)
5. 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. [↑](#footnote-ref-5)
6. Memorie van toelichting, paragraaf 3.4 Handhaving en toezicht. Ook in het openbaar vervoer bedraagt de boete € 35,- vermeerderd met de oorspronkelijke ritprijs. [↑](#footnote-ref-6)
7. 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 concurrentieverstoringen, 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. [↑](#footnote-ref-7)
8. 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. [↑](#footnote-ref-8)
9. 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. [↑](#footnote-ref-9)
10. Memorie van toelichting op de voorgestelde artikelen 7 en 13. [↑](#footnote-ref-10)
11. Artikel 31, eerste lid, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. [↑](#footnote-ref-11)
12. Aanwijzing 12 van de Aanwijzingen voor de regelgeving bepaalt dat een regeling op zodanige wijze wordt ingericht dat zij zo weinig mogelijk conflicten oproept. [↑](#footnote-ref-12)
13. Memorie van toelichting, paragraaf 3.4. [↑](#footnote-ref-13)
14. 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. [↑](#footnote-ref-14)
15. De gevolgen van mankementen aan het systeem zijn als gevolg van het ontbreken van een factuurstelsel veel lastiger te ondervangen. Bij verkeersboetes is dit eenvoudiger: indien het registratiesysteem mankementen vertoont, worden geen boetes opgelegd, en vinden er dus ook geen betalingen plaats. [↑](#footnote-ref-15)
16. 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. [↑](#footnote-ref-16)
17. Voor de Blankenburgverbinding wordt in een global economy scenario (hoogste groei) verwacht dat per etmaal 63.253 motorrijtuigen het traject gaan gebruiken, voor de ViA15 is dat 38.100 rijtuigen. [↑](#footnote-ref-17)
18. Memorie van toelichting, paragraaf 1.1 Aanleiding voor het wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-18)
19. 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. [↑](#footnote-ref-19)
20. In alle gevallen wordt dan vooraf betaald, hetzij aan de slagboom, hetzij via het abonnement [↑](#footnote-ref-20)
21. Memorie van toelichting, paragraaf 1.1 Aanleiding voor het wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-21)
22. 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. [↑](#footnote-ref-22)
23. RDW, “Roadpricing in Europe”, april 2012. [↑](#footnote-ref-23)
24. Advies van de Raad voor de Rechtspraak,16 juni 2014. [↑](#footnote-ref-24)
25. Memorie van toelichting, o.a. paragraaf 3.3 Uitvoering van de tolinning. 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. [↑](#footnote-ref-25)
26. Memorie van toelichting, hoofdstuk 3 Uitvoering en handhaving. [↑](#footnote-ref-26)
27. 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. [↑](#footnote-ref-27)
28. Het voorgestelde artikel 4, eerste lid. [↑](#footnote-ref-28)
29. Artikel 11, eerste lid, van de Tracéwet. [↑](#footnote-ref-29)
30. Artikel 3:10, eerste lid, van de Awb. [↑](#footnote-ref-30)
31. Het voorgestelde artikel 13. [↑](#footnote-ref-31)
32. Artikel 31, tweede lid, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving van verkeersvoorschriften. Zie voorts de artikelen 32-33 van deze wet. [↑](#footnote-ref-32)
33. Het voorgestelde artikel 11. [↑](#footnote-ref-33)
34. Zie tevens het advies van de Raad voor de rechtspraak,16 juni 2014. [↑](#footnote-ref-34)
35. Het voorgestelde artikel 10, eerste lid. [↑](#footnote-ref-35)
36. Memorie van toelichting, paragraaf 1.4 Wet bereikbaarheid en mobiliteit. [↑](#footnote-ref-36)
37. 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. [↑](#footnote-ref-37)
38. Volgens het huidige regeerakkoord komt er ook geen kilometerheffing, Bruggen slaan, 29 oktober 2012. [↑](#footnote-ref-38)
39. Memorie van toelichting, paragraaf 1.4 Wet bereikbaarheid en mobiliteit. [↑](#footnote-ref-39)
40. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Mobiliteitsbalans 2013, oktober 2013. [↑](#footnote-ref-40)
41. 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. [↑](#footnote-ref-41)
42. 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. [↑](#footnote-ref-42)
43. Zie eerdere adviesopmerkingen van de Afdeling over bijv.de Vergunningenwet Westerschelde, W09.96.0406. [↑](#footnote-ref-43)