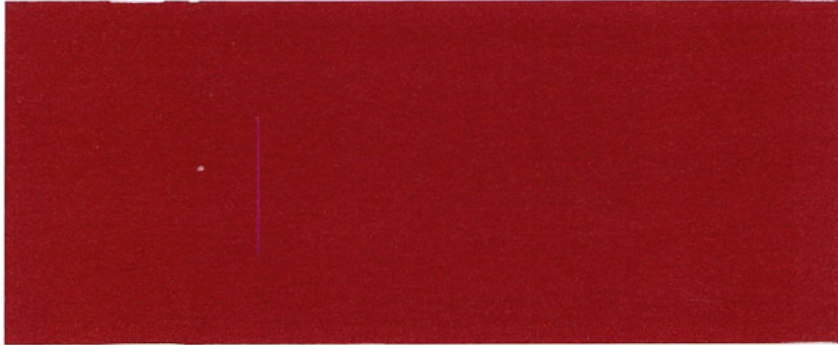




RDW

Postbus 777  
2700 AT Zoetermeer

PostNL  
Port Betaald  
Port Payé  
Pays-Bas



RX2CC #XS3DXDX#D0#D000#



Ministerie van Infrastructuur  
en Waterstaat

- 9 SEP 2019

GESCAND

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
De directeur Wegen en Verkeersveiligheid  
wob weigeringsgrond  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

Uw kenmerk IENW/BSK- 2018/132755	Ons kenmerk JBZ 2019-3965	Datum 29 augustus 2019	Bijlage(n) Uitwerking wetgevingstoets
--	------------------------------	---------------------------	---

Contactpersoon Bevat persoonsgegevens	Doorkiesnummer Bevat persoonsgegevens	E-mail
--	--	--------

Onderwerp  
Toets conceptwetsvoorstel Vrachtwagenheffing

Geachte **Bevat persoonsgegevens**

Naar aanleiding van uw verzoek van 21 juni 2019 is door de RDW een toets uitgevoerd op het bij uw verzoek gevoegde conceptwetsvoorstel d.d. 17 juni 2019 en de Memorie van Toelichting voor de invoering van de Wet vrachtwagenheffing. Hierbij doe ik u onze definitieve reactie toekomen.

U heeft mij gevraagd om te kijken of er voldoende juridische basis is om de beoogde taken uit te kunnen voeren. In de beoordeling is uitgegaan van de in de brief van de Directeur-Generaal Mobiliteit d.d. 23 april 2019 (uw kenmerk IENW/BSK-2019/90461) opgesomde taken:

- Informatiemanagement tolketen: Databeleid (privacy & verstrekking), Securitybeleid, Architectuur & innovatie, Gegevensverstrekking, Interface- & datamanagement, Informatie lifecycle & portfoliomanagement,
- Waarneming voertuigen en on-board units: Vaste detectie, classificatie & identificatie van voertuigen en on-board units, Mobiele detectie, classificatie & identificatie van voertuigen en on-board units,
- Toezicht en Controle: Datacollectie & registratie, Controle afwijkingen, Mutatie controleapparatuur, Beoordeling afwijkingen, Vaststelling beboetbaar feit
- Handhaving: Opleggen boete, Afhandeling bezwaar & beroep.

De RDW wil deze taken uitvoeren. Deze uitvoering wordt momenteel nader in beeld gebracht in de uitvoeringstoets. Binnen de onderhavige formele (wetgevings-)toets heeft

Ons kenmerk  
JBZ 2019-3965

Pagina  
2

de RDW een aantal punten geformuleerd gericht op aanpassing van het wetsvoorstel of de Memorie van Toelichting (MvT), om zo de taakuitoefening door de RDW met voldoende juridische basis mogelijk te kunnen maken.

Voornoemde punten zijn onder te verdelen in 2 categorieën:

- Voorbehouden
- Overige voor het wetsvoorstel en de MvT in relatie tot de boogde taken relevante bevindingen

#### *Voorbehouden*

- Het is de RDW bekend dat het de bedoeling is dat de beoogde taken in mandaat aan de RDW worden overgedragen, met uitzondering van de toezichthouders die worden aangewezen. De precieze invulling van de rol van de RDW na het overdragen van de taken in mandaat, is op dit moment nog niet concreet. Het is voor de RDW voorwaardelijk dat de RDW bij de uitvoering van de beoogde taken ruimte krijgt om uitvoeringsbeleid vast te stellen, zodat de RDW deze taken op een effectieve en efficiënte wijze kan uitvoeren. Dit biedt ook de mogelijkheid om flexibel te reageren op onvoorziene omstandigheden die zich kunnen voordoen. Als voorbeelden van aandachtsgebieden waarvoor uitvoeringsbeleid nodig zal zijn noem ik hier het vaststellen van: verstrektingsvoorwaarden, een handhavings- en boetebeleid, een inkoop- en HR beleid, securitybeleid en ICT beleid.
- Daarnaast maakt de RDW een voorbehoud met betrekking tot de uitvoerbaarheid van de toezicht- en handhavingstaken, omdat het op dit moment niet duidelijk is of de RDW over voldoende data kan beschikken om de toezicht- en handhavingstaken te kunnen uitvoeren. Een voorbeeld hiervan is de benoemde overtreding “de boordapparatuur aan boord van de vrachtwagen hoort bij een andere vrachtwagen die zich op de weg bevindt”. Hiervoor heeft de RDW een lijst nodig van de vrachtwagens die zich bij de tol serviceproviders hebben aangemeld voor het Nederlandse toldomein, ID-overeenkomst en ID-on board unit. De RDW vraagt u om, in afstemming met de implementatie van de EETS richtlijn, te voorzien in een juridische basis in het wetsvoorstel voor de verwerking van gegevens, ook als dit geen persoonsgegevens betreft, én voor de verplichtingen van de dienstaanbieders om gegevens te verstrekken.

Ons kenmerk  
JBZ 2019-3965

Pagina  
3

*Overige voor het wetsvoorstel en de MvT in relatie tot de beoogde taken relevante bevindingen*

- De schorsende werking van bezwaar en beroep en daarmee de samenhangende mogelijkheid om de boete eerst na onherroepelijkheid van de beschikking te mogen betalen (artikel 17, vierde lid juncto artikel 20) heeft tot gevolg dat het aanwenden van rechtsmiddelen wordt aangemoedigd. Het voorstel van de RDW is om aan te sluiten bij artikel 6:16 van de Algemene wet bestuursrecht, geen schorsende werking in bezwaar/beroep. Eventueel kan in (uitvoerings-)beleid een uitzondering worden gemaakt om in bepaalde gevallen wel schorsende werking toe te kennen.
- De definitie van het begrip “vrachtwagen” zoals deze nu in het conceptwetsvoorstel is opgenomen, sluit niet aan op de voertuig categorieën in het kentekenregister. Met strikte toepassing van de definitie van “vrachtwagen” worden een “busje” met dubbele cabine met aanhangwagen of een lichte bedrijfswagen met aanhangwagen boven de gestelde massa van 3.500kg ook als vrachtwagen aangemerkt, terwijl het de bedoeling is dat deze doelgroepen niet betrokken worden in de vrachtwagenheffing. Om de beoogde taak van toezicht en handhaving op een juiste wijze te kunnen uitvoeren, komt de RDW in de bijlage met een tekstvoorstel.
- De bepalingen ten aanzien van de vrijstellingen sluiten onvoldoende aan bij de bestaande kentekenregistratie van betreffende voertuigen. Er bestaat onvoldoende juridische basis voor de uitvoering van de betreffende bepalingen. In de bijlage komt de RDW met een tekstvoorstel.
- Om de beoogde taken te kunnen uitvoeren is een wettelijke grondslag voor gegevensverwerking voor de vrachtwagenheffing noodzakelijk. In zowel hoofdstuk 4 van het conceptwetsvoorstel als in de MvT wordt nu alleen gesproken over persoonsgegevens. Deze grondslag dient echter niet beperkt te zijn tot persoonsgegevens (in de zin van de Algemene Verordening Gegevensbescherming), maar moet ook alle andere gegevens met betrekking tot de vrachtwagenheffing bevatten.
- Naast het eerder genoemde begrip “vrachtwagen” komen ook andere in het conceptwetsvoorstel gehanteerde definities niet goed overeen dan wel sluiten onvoldoende aan bij de huidige wet- en regelgeving op het gebied van voertuigen. Het gaat om de definities van “euro-emissieklasse”, “houder” en “toegestane maximummassa”. De RDW acht het belangrijk dat deze definities worden aangepast. In de bijlage worden tekstvoorstellen gedaan voor een aanpassing van deze definities om ze in lijn met bestaande wet- en regelgeving te brengen.

Ons kenmerk  
JBZ 2019-3965

Pagina  
4

- De RDW acht het belangrijk dat in het conceptwetsvoorstel een mogelijkheid wordt opgenomen tot het volledig geautomatiseerd opleggen van een boete (artikel 22 lid 1 juncto artikel 40 uitvoeringswet AVG). Daarnaast gaat de voorkeur van de RDW uit naar een gefixeerd boetestelsel om zo de basis voor geautomatiseerde besluitvorming sterker te maken zodat dit in de toekomst geïmplementeerd kan worden.
- In artikel 8 van het conceptwetsvoorstel is de verwerkingsverantwoordelijkheid van de Minister opgenomen. De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) gaat, bij het bepalen wie de verwerkingsverantwoordelijke is, uit van de feitelijke situatie, tenzij anders bij wet is geregeld. Wanneer de Minister bij wet als verwerkingsverantwoordelijke wordt aangewezen worden ook alle verplichtingen (melden datalekken etc.) die daarmee samengaan bij de Minister neergelegd. De uitvoerende instanties, die niet rechtstreeks onder het gezag van de Minister staan, worden vervolgens gezien als verwerkers. Gelet op de beoogde taakverdeling lijkt dit niet de bedoeling te zijn. De RDW verzoekt om deze bepaling te schrappen en de rolverdeling met betrekking tot verantwoordelijkheden in de MvT nader toe te lichten.
- De beboetbare overtredingen, zoals beschreven in bijlage 2 van het conceptwetsvoorstel, zijn op onderdelen onvoldoende terug te herleiden tot wettelijke verplichtingen. Daarnaast richten de overtredingen zich tot een ieder en niet tot een adressaat met een bepaalde hoedanigheid.
- Het conceptwetsvoorstel en de MvT lijken op enkele onderdelen niet consistent.

De bovenstaande punten evenals enkele daarmee samenhangende punten zijn uitgewerkt in de bijlage bij deze brief.

### **Hoe nu verder?**

De RDW gaat ervan uit dat deze opmerkingen en de resultaten uit de internetconsultatie leiden tot een nieuw conceptwetsvoorstel. Op basis van dat aangepaste wetsvoorstel stelt de RDW voor om deze wetgevingstoets te actualiseren.

Ik zie uw reactie met belangstelling tegemoet.

Ons kenmerk  
JBZ 2019-3965

Pagina  
5

Hoogachtend,

wob weigeringsgrond



Algemeen directeur

Ons kenmerk  
JBZ 2019-3965

Pagina  
6

### **Bijlage: Uitwerking wetgevingstoets**

In de bijlage is de door de RDW uitgevoerde analyse van de juridische basis in het conceptwetsvoorstel en de Memorie van Toelichting (MvT) voor de beoogde taken van de RDW weergegeven.

De bijlage bestaat uit een uitwerking van de bevindingen. Deze uitwerking bestaat uit een nadere toelichting en mogelijke suggesties die de RDW ziet om een voldoende juridische basis zeker te stellen in de wet vrachtwagenheffing.

#### **1. Definities (artikel 1)**

Met een strikte toepassing van de definitie “vrachtwagen” worden doelgroepen betrokken bij de vrachtwagenheffing, waarvoor de vrachtwagenheffing niet is bedoeld. Daarnaast komen enkele in het conceptwetsvoorstel gehanteerde definities niet goed overeen of sluiten onvoldoende aan bij de huidige wet- en regelgeving die zien op het gebruik en de registratie van voertuigen en die verband houden met de Wet vrachtwagenheffing (zoals de Wegenverkeerswet 1994, het Kentekenreglement en de Regeling Voertuigen).

##### *“Vrachtwagen”*

Artikel 1 beschrijft niet uitsluitend een vrachtwagen maar het beschreven voertuig kan ook een lichte bedrijfswagen zijn die in samenstel met een te trekken aanhangwagen de voorgeschreven massa overschrijdt. Een “busje” met dubbele cabine met aanhangwagen of een lichte bedrijfswagen met aanhangwagen komen boven de gestelde massa van 3.500kg. De bedoeling is dat deze voertuigen en samenstellen<sup>1</sup> niet betrokken worden in de vrachtwagenheffing. Door toepassing van de huidige definitie zal dit wel plaatsvinden. De RDW komt met het volgende tekstvoorstel:

*“voertuigen van de categorie N1 met carrosserie type BC, vermeerderd met de hoogste toegestane maximum massa van een aanhangwagen waarmee de vrachtwagen kan worden verbonden, voertuigen van de categorie N2 en voertuigen van de categorie N3 met uitzondering van carrosserie type SF zoals bedoeld in artikel 4 van de Verordening 2018/858/EU”.*

De RDW heeft van uw ambtenaren begrepen dat moet worden aangesloten bij de

---

<sup>1</sup> Met betrekking tot een samenstel merkt de RDW ook het volgende op: in combinatie met de EETS-richtlijn en de daarin opgenomen mogelijkheid om gegevens op te vragen bij buitenlandse contactpunten via Eucaris, is uitsluitend het waargenomen voertuig op te vragen, niet het samenstel. De aanhanger wordt niet waargenomen met foto en kan volgens EETS ook niet worden opgevraagd.

definitie van het begrip “voertuig” in de Eurovignet-richtlijn (2011/76/EG). In de Eurovignet-richtlijn is onder artikel 2 onder d het begrip “voertuig” de definitie opgenomen, zoals in het conceptwetsvoorstel vrachtwagenheffing onder het begrip “vrachtwagen” is opgenomen. Het uitgangspunt van de RDW is het opnemen van een juiste definitie in artikel 1 onder het begrip “vrachtwagen”. Echter mocht dit echt onmogelijk zijn en de definitie zoals nu opgenomen in het conceptwetsvoorstel kan niet worden gewijzigd, kan een nadere uitleg in de MvT van de zinsnede “samenstel van voertuigen...” een oplossing zijn. Het door ons opgenomen tekstvoorstel kan voor de MvT worden gebruikt. In de MvT dient dan wel expliciet te worden opgenomen dat de genoemde uitzondering van categorieën op basis van het kentekenregister buiten de vrachtwagenheffing worden gehouden. De RDW kan in eventuele procedures dan verwijzen naar de MvT.

#### *“Houder”*

Het begrip houder wordt in de huidige Wegenverkeerswet 1994 gebruikt (zie artikel 1 eerste lid onder o van de Wegenverkeerswet). Door in het conceptwetsvoorstel het begrip houder opnieuw, en afwijkend van de definitie in de Wegenverkeerswet, te definiëren (waarbij gebruik is gemaakt van elementen van definities in andere wetgeving) ontstaat potentieel onduidelijkheid in de uitvoering, temeer daar de RDW bij de uitvoering van de beoogde taken gebruik zal moeten maken van gegevensbronnen (zoals het kentekenregister) en regelgeving (zoals het Kentekenreglement), waarvoor andere definities worden gebruikt. De RDW komt dan ook met het voorstel om aan te sluiten bij de definitie zoals geformuleerd in de EETS-richtlijn (artikel 3) en daaraan degene die de vrachtwagen feitelijk ter beschikking heeft (ten behoeve van vrachtwagens met een registratie buiten de EU) toe te voegen. Op deze wijze wordt aansluiting gezocht bij de inter- en nationale wetgeving, en worden problemen in de uitvoering voorkomen. Het tekstvoorstel van de RDW luidt als volgt:

*de natuurlijke of rechtspersoon;*

*a. op wiens naam het voertuig is ingeschreven zoals gedefinieerd in het recht van de lidstaat van inschrijving;*

*b. die een (al dan niet gekentekende vrachtwagen<sup>2</sup>) feitelijk ter beschikking heeft.*

De defensievoertuigen vallen nu onder categorie b, ten gevolge waarvan deze niet meer apart in de definitie van houder hoeven te worden vermeld. Met het vrijstellen van deze doelgroep in artikel 4, vallen ze niet in de vrachtwagenheffing.

---

<sup>2</sup> Op grond van artikel 36 van de Wegenverkeerswet 1994 zijn vrachtwagens kentekenplichtig. De RDW vraagt zich dan ook af op welke categorie vrachtwagens de uitzondering “niet-gekentekend” ziet?



Ons kenmerk  
JBZ 2019-3965

Pagina  
8

Daarnaast is op grond van de huidige definitie onduidelijk hoe omgegaan wordt met bijzondere kentekens zoals binnenlandse en buitenlandse exportkentekens en met eendaagse kentekens. Voor deze situaties geldt dat er wel (bijzonder) kentekens zijn afgegeven maar dat er geen tenaamstelling is geregistreerd.

*“Toegestane maximum massa”*

De RDW komt met het volgende tekstvoorstel:

*“de maximaal toegestane massa zoals opgenomen in het kentekenregister, of zoals op het kentekenbewijs is vermeld alsmede maximaal toegestane massa verhoogd met het maximaal toegestane aanhangwagenmassa voor de voertuigen van de categorie N1 met carrosserie type BC”.*

*“Euro-emissieklasse”*

De RDW komt met het volgende tekstvoorstel:

*“euro-klasse zoals genoemd in de Verordening (EG) Nr. 2009/595, danwel de euro-klasse zoals genoemd in de Verordening (EG) Nr. 2007/715”.*

Om geen doelgroep uit te sluiten die wel in de vrachtwagenheffing betrokken moet worden, dient de tabel zoals weergegeven in artikel 7 van het conceptwetsvoorstel te worden gewijzigd, zoals onderstaand. De aanpassing heeft te maken met de toelating van de voertuigen en de van toepassing zijnde verordeningen. Bij de toelating van voertuigen moeten voertuigen getoetst worden op een emissie verordening. Hierbij zijn er twee mogelijkheden.

1. Verordening (EG) Nr. 2009/95 (zware voertuigen)  
(EURO 0, EURO I, EURO II, EURO III, EURO IV, EURO V, EURO VI en schoner)  
betreft de typegoedkeuring van motorvoertuigen en motoren met betrekking tot emissies van zware bedrijfsvoertuigen en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie.  
Toepassingsgebied: Deze verordening is van toepassing op motorvoertuigen van de categorieën M1, M2, N1 en N2, zoals gedefinieerd in bijlage II bij Richtlijn 2007/46/EG, met een referentiemassa van meer dan 2 610 kg (2380 kg) en op alle motorvoertuigen van de categorieën M3 en N3.

2. Verordening (EG) Nr. 2007/715 (lichte voertuigen)  
(Euro 0, Euro 1, Euro 2, Euro 3, Euro 4, Euro 5, Euro 6 en schoner)  
betreft de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie  
Toepassingsgebied:

1. Deze verordening is van toepassing op voertuigen van de categorieën M1, M2, N1 en

N2, zoals gedefinieerd in bijlage II bij Richtlijn 70/156/EEG opgevolgd door 207/46/EG, met een referentiemassa van maximaal 2610 kg.

2. Op verzoek van de fabrikant kan de ingevolge deze verordening afgegeven typegoedkeuring voor voertuigen zoals bedoeld in lid 1, worden uitgebreid tot voertuigen van de categorieën M1, M2, N1 en N2, zoals gedefinieerd in bijlage II bij Richtlijn 70/156/EEG, met een referentiemassa van maximaal 2840 kg die voldoen aan de voorwaarden van deze verordening en de desbetreffende uitvoeringsmaatregelen.

Beide verordeningen bepalen de toepassingsgrens op basis van een referentie massa (de massa van het voertuig in rijklare toestand, verminderd met een massa van 75 kg voor de bestuurder en vermeerderd met een massa van 100 kg). Het conceptwetsvoorstel bepaald dat de heffing van toepassing is op voertuigen met een toegestane maximum massa van meer dan 3500kg.

Bij een toegestane maximum massa in kilogram van	euro-klasse						
	EURO 0 / euro 0	EURO I / euro 1	EURO II / euro 2	EURO III / euro 3	EURO IV / euro 4	EURO V / euro 5	EURO VI / euro 6 en schoner
meer dan 3.500 tot en met 12.000	0,156	0,144	0,129	0,117	0,105	0,086	0,078
meer dan 12.000 tot en met 32.000	0,252	0,232	0,209	0,189	0,169	0,139	0,126
meer dan 32.000	0,260	0,239	0,216	0,195	0,174	0,143	0,130

### 3. Vrijstellingen (artikel 4)

De formulering zoals nu opgenomen in artikel 4 geeft een onvoldoende juridische basis.

- Defensievoertuigen zijn niet opgenomen in het kentekenregister. Deze voertuigen kunnen dus niet voldoen aan de vereiste “en op hun naam staan”. In de MvT is weliswaar aangegeven dat de voertuigen van defensie niet in het kentekenregister zijn opgenomen, maar het uitsluiten van de formulering van het eerste lid onderdeel a suggereert dat de vrijstelling alleen geldt voor zover de voertuigen op “naam staan” van defensie. De RDW stelt voor het gedeelte “en op hun naam staan” te schrappen.
- Politievoertuigen zijn niet als zodanig te herkennen in het kentekenregister en staan niet altijd op naam van de politie in het kentekenregister. Hier geldt hetzelfde als voor de defensievoertuigen.
- Brandweerwagens zijn wel in het kentekenregister opgenomen (deze hebben

Ons kenmerk  
JBZ 2019-3965

Pagina  
10

carrosseriecode 31 en of inrichtingscode 45). Ook voor deze categorie voertuigen geldt echter dat deze niet altijd op naam van de brandweer staan.

- Vrachtwagens die niet-gekentekend zijn. Op grond van artikel 36 van de Wegenverkeerswet 1994 zijn vrachtwagens kentekenplichtig. De RDW vraagt zich dan ook af op welke categorie vrachtwagens de uitzondering “niet-gekentekend” ziet?

Daarnaast wordt een aantal vrijstellingen benoemd van voertuigen (bijvoorbeeld: kolkenzuiger), die niet zijn te herkennen door een waarneming en/of hun registratie in het kentekenregister.

In artikel 4, eerste lid, onder e van het conceptwetsvoorstel is het volgende opgenomen: “waarvoor een schorsing geldt als bedoeld in hoofdstuk IV, paragraaf 6, van de Wegenverkeerswet 1994”. Een schorsing eindigt van rechtswege zodra met het voertuig gebruik van de weg wordt gemaakt (artikel 68, eerste lid, onder d van de Wegenverkeerswet 1994). De genoemde vrijstelling geldt dan ook voor de voertuigen die op grond van 23 van het Kentekenreglement (KR) met een geschorste tenaamstelling op de weg mogen rijden. Echter is het vrijstellen van een geschorste tenaamstelling in het kader van de beoogde toezicht- en handhavingstaak voor de RDW niet uit te voeren. De reden hiervan is dat middels een waarneming niet kan worden vastgesteld of het voertuig op de weg mag rijden zoals bedoeld in artikel 23 van het KR en daarmee uitgezonderd is van de vrachtwagenheffing.

#### **4. Gebruik van de weg**

In artikel 6, tweede lid van het conceptwetsvoorstel is de verplichting opgenomen dat de vrachtwagen voorafgaand aan het gebruik van elke weg dient te zijn uitgerust met werkende boordapparatuur. Daarnaast is in artikel 11, eerste lid de verplichting opgenomen om voor elke vrachtwagen *die zich op de weg begeeft* een dienstverleningsovereenkomst met een dienstaanbieder te hebben gesloten (tenzij er sprake is van een vrijstelling). De verplichtingen gelden alleen bij het *gebruik* van de weg.

In artikel 2 wordt niet over het gebruik van de weg maar over het *rijden* op de weg gesproken. In het kader van o.a. toezicht en handhaving en de beoogde taak om houders te informeren van wie geen overeenkomst met een dienstaanbieder is geregistreerd is het van belang in de wet duidelijker te formuleren wat onder “gebruik”, “rijden” en “op de weg begeven” wordt verstaan. Is het parkeren op de openbare weg ook gebruik en op de weg begeven, of wordt inderdaad alleen het rijden over de weg bedoeld?

## 5. Gegevensverwerking

Hoofdstuk 4 van het conceptwetsvoorstel heet “Gegevensbescherming”. Blijkens de MvT beoogt hoofdstuk 4 óók de grondslagen te geven voor de verwerking van gegevens. De RDW doet dan ook het voorstel om de titel van hoofdstuk 4 te wijzigen in “Gegevensverwerking”. Zowel hoofdstuk 4 van het conceptwetsvoorstel als de MvT is beperkt tot persoonsgegevens. Echter dient voor gegevensverwerking ook duidelijkheid te komen omtrent andere, niet-zijnde persoonsgegevens. De RDW is van oordeel dat in het huidige conceptwetsvoorstel de grondslag voor (een deel van) de gegevensverwerking nog onvoldoende duidelijk is. Ook de grondslag voor het uitwisselen van gegevens tussen de dienstverlener en de Minister en buitenlandse instanties is incompleet. Deels lijkt dit samen te hangen met de implementatie van de EETS Richtlijn<sup>3</sup> in de implementatiewet EETS waarin eveneens verplichtingen van dienstaanbieders op het gebied van gegevensverstrekkingen worden opgenomen. Verder levert de beoogde uitvoering van taken op het gebied van de gegevensbescherming (databeleid en privacy) mogelijk een strijdigheid op met de in de wet vastgelegde verwerkingsverantwoordelijkheid van de Minister. Deze punten zijn onderstaand toegelicht.

Daarnaast is in artikel 8, tweede lid van het conceptwetsvoorstel het volgende opgenomen: “...door onze Minister vindt uitsluitend plaats ten...”. Nu ten behoeve van andere opsporing, instanties op basis van hun wetgeving voor zover zij daartoe bevoegd zijn, ook gebruik mogen mag van deze gegevens, is de RDW van oordeel dat “uitsluitend” dient te worden verwijderd. In de MvT kan eventueel hier nader op in worden gegaan.

### *Grondslag voor de verwerking door de Minister*

- Het lijkt erop dat het conceptwetsvoorstel en de MvT alleen zien op de verwerking van persoonsgegevens. Naast de persoonsgegevens dienen ook de overige niet-zijnde persoonsgegevens te worden opgenomen. De grondslag voor het werken van de gegevens door de Minister dient op een aantal punten te worden versterkt. Om de beoogde taken voor vrachtwagenheffing te kunnen uitvoeren is een wettelijke grondslag voor gegevensverwerking voor de vrachtwagenheffing noodzakelijk.

De RDW heeft het volgende tekstvoorstel voor artikel 8 opgesteld waarin een zevende en achtste lid is toegevoegd. In het tekstvoorstel is in het achtste lid “Algemene Maatregel van Bestuur” opgenomen. Hiermee wordt bedoeld, het voorstel van de RDW

---

<sup>3</sup> ((EU)2019/520 van 19 maart 2019 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie

om te bepalen dat op lager niveau nadere regels kunnen worden gesteld betreffende de verwerking van gegevens voor de vrachtwagenheffing, waaronder mede wordt begrepen de nadere uitwerking van classificatie of categorisering van de gegevens en de toepasselijke bewaartermijnen. Dit kan bij AMvB, maar in ieder geval op een lager niveau dan de wet.

Tekstvoorstel:

*7. De kentekengegevens in het technische systeem, zoals bedoeld in artikel 16, tweede lid, die niet overeenkomstig het bepaalde in artikel 8, derde lid hoeven te worden bewaard, worden binnen vier weken vernietigd. Dit artikel laat overige wettelijk voorgeschreven bewaartermijnen onverlet.*

*8. Bij Algemene Maatregel van Bestuur worden nadere regels gesteld betreffende de inrichting en het beheer van de gegevensverwerking voor de vrachtwagenheffing, waaronder mede wordt begrepen de nadere uitwerking van de gegevens, waaronder mede begrepen maar niet beperkt tot persoonsgegevens.*

#### *Gegevenslevering door dienstverleners – melden overeenkomst*

In artikel 12 is opgenomen dat de dienstverlener de Minister op de hoogte moet stellen van een opschorting van de dienstverleningsovereenkomst. Er is echter géén verplichting opgenomen (in bijvoorbeeld artikel 11) om het afsluiten en het beëindigen van die overeenkomst te melden bij de Minister, om daarmee als zodanig geregistreerd te kunnen worden. Daarnaast is niet geregeld op welke wijze de dienstverlener zeker moet stellen dat de houder op de hoogte wordt gebracht van de opschorting (bekendmaking van het besluit), zodat het risico op onterecht opgelegde boetes kleiner wordt. Immers, als de opschorting niet aan de houder is bekendgemaakt en de houder maakt niet wetende dat de dienstverleningsovereenkomst is opgeschort gebruik van de weg, is een overtreding van het niet hebben van een dienstverleningsovereenkomst niet verwijtbaar aan de houder. Tevens zijn ook andere plichten voor dienstverleners om informatie te leveren aan de overheid niet geregeld (de plichten naast opschorten, afsluiten en beëindigen). Een voorbeeld is de plicht voor dienstverleners om OBU informatie aan de overheid melden, zodat de RDW kan handhaven.

#### *Verstrekkings naar andere partijen van gegevens uit de vrachtwagenheffing*

In het conceptwetsvoorstel mist een grondslag om gegevens betreffende de vrachtwagenheffing te verstrekken<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Het is niet ondenkbaar dat in het kader van de vrachtwagenheffing gegevens worden verwerkt die – naar analogie van de gegevens die in het kader van de Wegenverkeerswet worden verwerkt – kunnen worden geclassificeerd als gevoelig (omdat het persoonsgegevens betreft dan wel commercieel gevoelige informatie). Ook is het niet ondenkbaar dat naast de in de MvT genoemde geanonimiseerde gegevens (zoals over verplaatsingen) ook andere gegevens voor overheden, andere (Europese) autoriteiten en

### *Verwerkingsverantwoordelijkheid*

In artikel 8 van het conceptwetsvoorstel is de verwerkingsverantwoordelijkheid van de Minister opgenomen. Het verzoek is om deze bepaling te schrappen en de rolverdeling met betrekking tot de verantwoordelijkheden in de MvT toe te lichten. Of een organisatie verwerkingsverantwoordelijke is volgt uit objectieve criteria vanuit de AVG (degene die doel en middelen vaststelt). Daarnaast wordt in zowel hoofdstuk 4 van het conceptwetsvoorstel als de MvT alleen gesproken over persoonsgegevens. Echter dient voor gegevensverwerking ook duidelijkheid te komen omtrent andere gegevens, niet zijnde persoonsgegevens.

Indien de Minister zichzelf bij wet aanwijst als verwerkingsverantwoordelijke is onze inschatting dat de RDW in dat geval dient te worden aangemerkt als *verwerker* in de zin van de AVG voor zijn deel van de persoonsgegevensverwerking ten behoeve van het uitvoeren van de wet vrachtwagenheffing. Echter, een beoogde taak voor de RDW is het voorbereiden van het gegevensbeschermingsbeleid en verstrekkingen beleid voor de Minister. Daarnaast is de RDW naar verwachting ook belast met het uitvoering geven aan het privacy beleid, zoals bijvoorbeeld het uitvoeren van inzageverzoeken en andere rechten van betrokkenen en het afhandelen van mogelijke datalekken. Dit zijn taken voor een verwerkingsverantwoordelijke die niet passen bij een verwerker.

Op het gebied van gegevensverwerking behoeft de verhouding tussen de verwerkingsverantwoordelijkheid voor het kentekenregister, de uitvoering van de gemandateerde taken voor vrachtwagenheffing als tolheffer, de ketenbrede taak "Informatiemanagement Tolketen en de in de wet vastgelegde verwerkingsverantwoordelijkheid van de Minister te worden verduidelijkt.

## **6. Toezicht houden**

Voor het houden van toezicht op de naleving van de wet vrachtwagenheffing worden door de Minister ambtenaren aangewezen. In het conceptwetsvoorstel is er sprake van functiescheiding, waarbij de Minister de boete oplegt en de toezichthouder toezicht houdt. In de MvT wordt deze functiescheiding ongedaan gemaakt, omdat in paragraaf 2.8 wordt gesproken over het opleggen van de bestuurlijke boete door de toezichthouder. De RDW acht het belangrijk dat duidelijk wordt waar de bevoegdheid ligt voor het opleggen van de bestuurlijke boete.

---

andere personen of instanties van belang kunnen zijn, waarvoor verstrekingsvoorwaarden moeten worden opgesteld.

Ons kenmerk  
JBZ 2019-3965

Pagina  
14

Voor het houden van toezicht wordt ook gebruik gemaakt van wegkantapparatuur, met als specifiek voorbeeld ANPR. De RDW stelt voor om mogelijk in de wet, maar in ieder geval in de MvT in te gaan op hoe het ANPR controle proces verloopt<sup>5</sup>. Als voorbeeld hiervoor kan de onlangs gewijzigde belastingwetgeving en de introductie van de ANPR wetgeving in artikel 126jj van het Wetboek van Strafvordering dienen<sup>6</sup>.

## 7. Bestuurlijke boete opleggen en bezwaar & beroep

### *Beboetbare overtredingen*

De beboetbare overtredingen zijn opgenomen in bijlage 2 bij de wet. Om de juridische basis voor het vaststellen van overtredingen te beoordelen, is gekeken naar de formulering van de overtredingen.

- a. “Manipulatie of ondeugdelijk gebruik van de boordapparatuur”<sup>7</sup>:
  - Op dit moment is uit het conceptwetsvoorstel niet duidelijk welke eisen gesteld worden aan de boordapparatuur (zowel software als hardware). Het referentiepunt is dus niet duidelijk ten opzichte waarvan een eventuele manipulatie kan worden vastgesteld.
  - Daarnaast is onvoldoende duidelijk wat onder manipulatie of ondeugdelijk gebruik wordt verstaan. Wellicht dat een definitie in de wet kan worden opgenomen waaruit blijkt dat het gaat om manipulatie om de werking van de boordapparatuur conform de wettelijke eisen te veranderen.
- b. “Er is geen werkende boordapparatuur aan boord van de vrachtwagen die zich op de weg bevindt”
  - Hier kan de overtreding plaatsvinden als de vrachtwagen zich op de weg bevindt. Zie de eerdere opmerkingen met betrekking tot het gebruik van de termen “gebruik van de weg”, “rijden op de weg” en “zich begeven op de weg”. Een geparkeerde vrachtwagen met uitgeschakelde boordapparatuur zou volgens deze formulering dus in overtreding zijn.
  - Onvoldoende duidelijk is wat bedoeld wordt met “werkende”. Wordt bedoeld dat de boordapparatuur aan moet staan? Of dat de boordapparatuur aan staat en

<sup>5</sup> ECLI:NL:HR:2017:288

<sup>6</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-472.html> Besluit van 5 december 2018 tot vaststelling van nadere regels voor het vastleggen en bewaren van kentekengegevens op grond van artikel 126jj van het Wetboek van Strafvordering door de politie & <https://wetten.overheid.nl/BWBR0041742/2019-01-01> Regeling technische vereisten ANPR-camera's en het centrale opslagsysteem

<sup>7</sup> De RDW gaat er vanuit dat manipulatie of ondeugdelijk gebruik boordapparatuur middels fysieke waarneming wordt vastgesteld en de boeteoplegging door ILT geschiedt.

Ons kenmerk  
JBZ 2019-3965

Pagina  
15

functioneert?

- c. “Er is geen dienstverleningsovereenkomst gesloten voor de betrokken vrachtwagen die zich op de weg bevindt”:
- Zie opmerking over het op de weg bevinden bij punt b.
  - De wettelijke grondslag om de dienstverleningsovereenkomst te melden aan de Minister ontbreekt.
- d. “De boordapparatuur aan boord van de vrachtwagen hoort bij een andere vrachtwagen die zich op de weg bevindt”:
- Als de boordapparatuur bij een andere vrachtwagen hoort die zich op dat moment niet op de weg bevindt is er dus geen sprake van een overtreding. Overigens kan de RDW niet controleren of de betreffende andere vrachtwagen zich op de weg bevindt. De RDW verzoekt om deze tekst aan te passen.
  - In het conceptwetsvoorstel is niet dwingend voorgeschreven dat er per vrachtwagen één specifiek boordapparaat aanwezig moet zijn. Ook is niet dwingend voorgeschreven dat het boordapparaat de juiste voertuiggegevens bevat.
- e. “De dienstverleningsovereenkomst opgeschort is die zich op de weg bevindt”.
- De verwoording van deze overtreding dient grammaticaal te worden aangepast.
  - Daarnaast stelt de RDW voor om de overtreding onder categorie B en voornoemde overtreding samen te voegen. Het voorstel luidt dan als volgt: “Er is geen dienstverleningsovereenkomst afgesloten dan wel de dienstverleningsovereenkomst is opgeschort voor de betrokken vrachtwagen die zich op de weg bevindt.” Bij beide overtredingen is er immers geen dienstverleningsovereenkomst.

In artikel 17 van het conceptwetsvoorstel is opgenomen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, voor een overtreding zoals genoemd in bijlage 2. Niet is opgenomen aan wie de boete kan worden opgelegd (voorbeelden: “aan degene die handelt in strijd met de in artikelen .. en .. bedoelde verboden” of “aan de natuurlijke of rechtspersoon op wie de verplichtingen rusten welke voortvloeien uit deze wet en de daarop berustende bepalingen, voor zover het niet naleven daarvan is aangeduid als overtreding”). Als gevolg hiervan kan een ieder in overtreding zijn (voorbeeld manipulatie door een ander).

#### *Proces opleggen boete*

De RDW merkt op dat de Minister een discretionaire bevoegdheid heeft gecreëerd om



Ons kenmerk  
JBZ 2019-3965

Pagina  
16

de boete op te leggen, omdat er sprake is van een kan-bepaling. Tevens heeft de Minister gekozen voor een variabel boetestelsel nu een boete kan worden opgelegd ten hoogste van een bedrag dat hoort bij een overtreding als bedoeld in bijlage 2. Het gevolg hiervan is dat er altijd een belangenafweging plaats dient te vinden waarbij eerst gewogen dient te worden of er wel of geen bestuurlijke boete opgelegd gaat worden, waarna vervolgens, indien besloten is wel een boete op te leggen, de hoogte van de bestuurlijke boete moet worden afgestemd op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten (artikel 5:46 tweede lid Awb) Er is voldoende juridische basis om een bestuurlijke boete op te leggen, desondanks geniet het de voorkeur om de kan-bepaling te schrappen en te opteren voor een gefixeerd boetestelsel, om de basis voor geautomatiseerde besluitvorming sterker te maken. De RDW merkt op dat een separate wettelijke grondslag voor geautomatiseerde besluitvorming als belangrijk wordt gezien<sup>8</sup>.

De RDW merkt op dat het conceptwetsvoorstel en de Memorie van Toelichting niet consistent zijn wat betreft artikel 5:53 Awb. Uit artikel 17 tiende lid van het conceptwetsvoorstel blijkt dat artikel 5:53 Awb niet van toepassing is bij het opleggen van de bestuurlijke boete. Dit heeft tot gevolg dat het daarin gemaakte onderscheid tussen een zware en lichte procedure niet van toepassing is. Dit heeft verder tot gevolg dat het niet nodig is een rapport of proces-verbaal op te maken en de overtreder niet in de gelegenheid hoeft te worden gesteld een zienswijze naar voren te brengen. Uit de MvT bij bijlage 2 (blz. 82) volgt dat manipulatie of het ondeugdelijk gebruik maken van de boordapparatuur een ernstigste overtreding is (categorie A) waarvoor een boete van maximaal € 1.000,- kan worden opgelegd. Vervolgens de zinsnede "Omdat die boete hoger is dan € 340,- moet van de overtreding een rapport of een proces-verbaal worden opgemaakt." Deze zinsnede is terug te herleiden naar artikel 5:53 van de Awb welk artikel nu juist in het geheel niet van toepassing wordt verklaard in artikel 17 lid 10 van het conceptwetsvoorstel. De RDW merkt op dat het niet duidelijk is welke procedure moet worden doorlopen. Is het de bedoeling dat toepassing wordt gegeven aan de basis voorbereidingsprocedure van de Awb of dat toch aansluiting wordt gezocht bij de procedure zoals neergelegd in artikel 5:53 Awb? De RDW acht het noodzakelijk hierover duidelijkheid te verkrijgen.

Ook artikel 19 van het conceptwetsvoorstel is niet consistent in relatie tot artikel 5:41 Awb en hetgeen wordt aangegeven in de MvT (pagina 77). Uit de MvT blijkt dat artikel 5:41 Awb vergt dat het boete-opleggende bestuursorgaan bij de voorbereiding van het

---

<sup>8</sup> <https://www.raadvanstate.nl/@112661/w04-18-0230/>

Ons kenmerk  
JBZ 2019-3965

Pagina  
17

boete-opleggende besluit moet beoordelen of de gedraging de overtreder kan worden verweten. Artikel 19 wekt de suggestie dat de bewijslast voor het beantwoorden van de vraag of verwijtbaar is gehandeld, wordt neergelegd bij de ontvanger van de bestuurlijke boete en ook alleen een rol speelt indien door de overtreder bezwaar wordt aangetekend. De voorkeur van de RDW gaat overigens uit naar de variant zoals nu opgenomen in artikel 19 van het conceptwetsvoorstel, dat de verwijtbaarheid eerst in de bezwaarfase aan de orde komt (dit hangt samen met de mogelijkheid tot het geautomatiseerd opleggen van een boete).

De RDW merkt op dat het ook hier niet duidelijk is welke procedure moet worden doorlopen. Temeer nu uit de systematiek van de Awb volgt dat de artikelen 3:2, 5:41 en 7:11 Awb hierin reeds voorzien. De RDW vindt het nodig ook hierover duidelijkheid te verkrijgen.

Voor wat betreft bezwaar en beroep is in het conceptwetsvoorstel bepaald dat met het maken van bezwaar of het indienen van beroep, de werking van de beschikking wordt geschorst totdat die onherroepelijk wordt. Het is goed mogelijk dat met het schorsen van de werking van de beschikking, het gebruiken van alle beschikbare rechtsmiddelen, wordt aangemoedigd. Ook artikel 17 lid 4 van het conceptwetsvoorstel, waarin is bepaald dat een bestuurlijke boete pas hoeft te worden betaald twee weken nadat het besluit tot het opleggen van de bestuurlijke boete onherroepelijk is, zal naar verwachting het aanwenden van alle beschikbare rechtsmiddelen aanmoedigen. Als gevolg hiervan zal de RDW extra bezwaren/beroepen moeten afhandelen, mede nu er geen recidiveregeling is. Op dit moment wordt er onderzoek (WODC-onderzoek) gedaan naar de wenselijkheid van schorsende werking in bezwaar en beroep. Wellicht is het raadzaam om de uitkomsten van dit onderzoek in onderhavig traject mee te nemen.