



nota

Uitvoerbaarheidstoets Vrachtwagenheffing

Inleiding

Rijkswaterstaat (RWS) heeft op verzoek van het Directoraat-Generaal Mobiliteit, een uitvoerbaarheidstoets gedaan op de Wet Vrachtwagenheffing (WVH) met de bijbehorende Memorie van Toelichting (MvT) om de gevolgen in beeld te brengen die de voorgestelde wet heeft voor haar huidige taken. RWS experts hebben het wetsvoorstel beoordeeld op de volgende soorten kansen en risico's: politiek-bestuurlijk, juridisch, financieel, organisatorisch, technisch-inhoudelijk, communicatief en kansen/risico's als gevolg van de combinatie met andere wet-/regelgeving of beleid.

Tegelijk met deze Uitvoerbaarheidstoets heeft het Directoraat-Generaal Mobiliteit om een Uitvoeringstoets gevraagd; deze laatste heeft een langere looptijd. De Uitvoeringstoets moet uitsluitend geven op de vraag of RWS in staat is om een aantal nieuwe taken uit te voeren, conform het wettelijk kader, en zo ja, welke voorwaarden er door RWS aan die uitvoering worden verbonden. Die nieuwe taken zijn het contractmanagement, het financiële management en de publiekscommunicatie in de rol als tolheffer. De resultaten van de uitvoerbaarheidstoets en de uitvoeringstoets zullen enig overlap vertonen. De uitvoeringstoets zal zich meer specifiek richten op de nieuwe taken voor RWS en zal dit met meer detail uitwerken terwijl de uitvoerbaarheidstoets zich richt op de consequenties van het wetsvoorstel voor alle taken van RWS in haar rol als netwerkbeheerder. Wellicht ten overvloede: de uitspraken in de nu voorliggende nota gaan dus over RWS als netwerkbeheerder, en niet over RWS als tolheffer. Daarover volgt nog een separate toets.

De samenvatting van de resultaten van de Uitvoerbaarheidstoets staat in deze nota. De resultaten van de Uitvoeringstoets worden verwacht in oktober van dit jaar.

Dit wetsvoorstel introduceert, in navolging van onze buurlanden, de vrachtwagenheffing voor vrachtwagens met een toegestane maximum massa van meer dan 3.500 kg waarbij houders van vrachtwagens betalen naar gereden kilometer. De netto-inkomsten zullen terugvloeien naar de vervoerssector voor innovatie en verduurzaming van deze sector. Hiermee betalen zowel binnenlandse als buitenlandse houders van vrachtwagens mee voor het gebruik van het wegennet.

Een weggebruiker die met zijn vrachtwagen gebruik wil maken van weginfrastructuur, dient hiervoor boordapparatuur mee te nemen of te installeren in het voertuig. Wanneer de vrachtwagen zich bevindt op wegen waarvoor de heffing geldt, worden de afgelegde kilometers

Rijkswaterstaat Water, Verkeer en Leefomgeving

Griffioenlaan 2
3526 LA UTRECHT
Postbus 2232
3500 GE UTRECHT
T 088 7971111
www.rijkswaterstaat.nl

Contactpersoon

wob
weigeri

wob
weigerings
grond

Datum

8 augustus 2019

op de 'tolwegen' (de aangewezen, heffingsplichtige wegen) geregistreerd met behulp van de boordapparatuur. Private aanbieders van toldiensten zorgen voor deze registratie en voor de betaling van de vrachtwagenheffing namens de houder. Daartoe zijn houders van vrachtwagens verplicht een dienstverleningsovereenkomst te sluiten met een van deze dienstaanbieders. De private dienstaanbieders sluiten een contract met een publieke uitvoeringsorganisatie die vanuit de overheid zorgt voor de verdere operationele uitvoering van de vrachtwagenheffing. De publieke organisatie voert ook controle op de dienstaanbieders uit.

Politiek-bestuurlijke kansen en risico's

De politiek-bestuurlijke kansen en risico's worden ingeschat als klein. Al zijn er twee punten die concreet naar voren komen.

In de MvT staat dat de nadere uitwerking van het heffingssysteem mogelijk tot nieuwe inzichten en keuzes kan leiden. Wijzigingen in de taakverdeling tussen de beoogde uitvoeringsorganisaties CJIB, ILT, RDW, RWS en de private dienstverleners kunnen gevolgen hebben voor de uitvoerbaarheid voor (onder meer) RWS. Belangrijke wijzigingen op dit punt zullen opnieuw getoetst moeten worden op de uitvoerbaarheid voor RWS.

Het wetsvoorstel gaat uit van een vaste heffing per kilometer. Op dit moment zijn er, gelet op de wens om de complexiteit van het VWH-systeem te beperken, geen plannen tot variabilisering van de tarieven. Vanuit de rol van RWS als wegbeheerder wordt opgemerkt dat variabilisering van de heffing wel een aantal kansen kan bieden voor Verkeersmanagement en Assetmanagement (bijvoorbeeld naar het aantal assen, of naar tijd en plaats). Geadviseerd wordt om in de aanbesteding van de verschillende onderdelen van VWH en de contractering van de dienstaanbieders de variabilisering in ieder geval niet onmogelijk te maken.

Juridische kansen en risico's algemeen

Privacy en persoonsgegevens

In een AMvB wordt verder uitgewerkt welke categorieën van persoonsgegevens worden verwerkt. De combinatie van locatie gegevens, NAW gegevens en strafrechtelijke gegevens zorgt ervoor dat waarschijnlijk bijzondere en gevoelige gegevens worden verwerkt. De dienstaanbieder heeft een belangrijke rol in het stelsel en verwerkt veel verschillende categorieën van persoonsgegevens. De dienstaanbieders zijn echter private, commerciële organisaties en dit brengt enkele privacy gerelateerde risico's met zich mee. Het is daarnaast van belang dat buiten de processen om, zoals beschreven in het wetsvoorstel, gegarandeerd wordt dat deze gegevens ook daadwerkelijk bij de dienstaanbieder blijven en een adequaat niveau van bescherming krijgen.

Verplicht (vol)machtigen

Het wettelijke systeem lijkt een verplichte machtiging door de houder van vrachtwagens naar de dienstaanbieder te impliceren. De houder van vrachtwagens moet een overeenkomst afsluiten en de dienstaanbieder moet als tussenpersoon fungeren. De vraag is of de houder wel mag worden verplicht om a) een gemachtigde te nemen, b) daarvoor te betalen en c) zo afstand te doen van zijn recht om zijn eigen belangen te vertegenwoordigen. De houder van vrachtwagens ontvangt niet zelf de beschikking waarmee de heffing aan hem wordt opgelegd en kan dus niet zelf deze controleren en evt. bezwaar en beroep instellen, terwijl de belangen van dienstaanbieder niet parallel hoeven te lopen met die van de houder. De Awb en het bestuursrecht in het algemeen, bieden juist expliciet de ruimte aan burgers en bedrijven om hun eigen belangen te mogen vertegenwoordigen zonder tussenkomst van een ander (bijv. een advocaat). Deze opzet vormt een juridisch risico voor het stelsel.

Bezwaar- en beroepstermijn

Indien zou worden geconcludeerd dat de houder niet verplicht kan worden om die dienstaanbieder te machtigen, is het volgende van belang. De termijn voor bezwaar en beroep

gaat pas lopen op het moment dat de beschikking waarmee de heffing aan de houder wordt opgelegd conform art. 3:40 en 3:41 Awb in werking is getreden en bekend is gemaakt aan de belanghebbende, in dit geval de houder. Nu de beschikking echter wordt gestuurd aan de dienstaanbieder (zonder dat deze kan worden gezien als een gemachtigde), is het de vraag of de beschikking in dit geval dan wel in werking treedt. Hij wordt immers niet in de zin van de Awb op de juiste manier bekend gemaakt. Het is niet duidelijk of gesteld kan worden dat er een betalingsverplichting ontstaat op het moment dat een beschikking waaruit die verplichting voortvloeit niet conform de Awb bekend wordt gemaakt.

Uit het wetsvoorstel wordt niet duidelijk hoe wordt verzekerd dat ook de houder tijdig kennis kan nemen van beschikkingen en welke mogelijkheden er voor de houder zijn om te reageren als deze het niet eens is met de inhoud van de beschikking (bezwaar/beroep). De houder ontvangt geen beschikkingen en kan deze dus zelf niet controleren. Voorgesteld wordt om dit in het wetsvoorstel te regelen opdat de houder zelf ook beschikking kan inzien en hierop indien gewenst kan reageren.

Uit het wetsvoorstel wordt niet duidelijk wie is belast met de afhandeling van het bezwaar en beroep op de beschikking, dit is wel het geval voor bezwaar en beroep in de handhaving. Geadviseerd wordt hier duidelijkheid over te verschaffen.

Vermenging civiel en publiek, afdwingen betaling

De bestuursrechtelijke betalingsverplichting op grond van de beschikkingen die aan de dienstaanbieder dagelijks worden gestuurd, wordt als voldaan aangemerkt op het moment dat de houder op basis van de civielrechtelijke overeenkomst de gelden aan de dienstaanbieder heeft voldaan. Hoewel de tolheffer nog geen tolafracht heeft ontvangen is de publiekrechtelijke verplichting om tol te betalen wel komen te vervallen. Er is in het wetsvoorstel niet geregeld wat de consequentie is als de dienstaanbieder niet betaalt aan de tolheffer. Terwijl wel expliciet is geregeld wat de consequenties zijn van het niet voldoen aan de betalingsverplichting van de houder aan de dienstaanbieder. Dan kan de uitvoering van de dienstverleningsovereenkomst namelijk worden opgeschort. Nu hier niets over is geregeld kan dit financiële risico's voor de tolheffer met zich meebrengen.

Faillissement/Surseance

De in eerdere versies van het wetsvoorstel opgenomen regeling voor faillissement en/of surseance van betaling van dienstaanbieders is verdwenen in de nieuwe tekst. Indien dit niet elders is geregeld, wordt geadviseerd om een regeling voor faillissement en/of surseance van betaling van de dienstaanbieders op te nemen. Dit om het financiële risico voor de tolheffer te verkleinen.

Handhaving (intern)

Uit het wetsvoorstel wordt niet duidelijk welk bestuursorgaan en welk organisatieonderdeel belast is met de handhaving. Er is geregeld dat bij besluit toezichthouders worden aangewezen, momenteel zijn er echter nog geen concrete afspraken gemaakt met de RDW en de ILT. Het wordt aanbevolen hier snel duidelijkheid over te krijgen, bij voorkeur voor indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer.

Proportionaliteit verwerking locatiegegevens

Uit het wetsvoorstel wordt duidelijk dat de boordapparatuur voorafgaand aan elk gebruik van de weg ingeschakeld moet zijn/worden terwijl de vrachtwagenheffing alleen verschuldigd is op aangewezen wegvakken. Er is dus een continue registratie van locatiegegevens, ook op niet aangewezen wegvakken en dit lijkt vooralsnog buitenproportioneel. Hier lijkt in de PIA geen rekening mee te zijn gehouden.

In de toelichting wordt hiervoor als reden genoemd dat het inschakelen van OBU afleidend kan zijn voor chauffeur en dus de veiligheid en het gebruiksgemak niet ten goede komt. Daarnaast wordt in de MvT ook aangegeven dat de door de OBU verzamelde verplaatsingsgegevens in geanonimiseerde vorm kunnen worden gebruikt om de aantallen vrachtwagens op de wegen in Nederland te kunnen monitoren. De veiligheid, het gebruikersgemak en het beschikbaar krijgen van geanonimiseerde verplaatsingsgegevens moeten echter worden afgewogen tegen een continue inbreuk op de privacy.

Technisch hulpmiddel ANPR

Het wetsvoorstel noemt expliciet de verwerking van de locatie en persoonsgegevens door de dienst aanbieder ten gevolge van installatie/aanbrengen op board units (OBU). In de MvT wordt duidelijk dat toezicht/handhaving ook plaats zal vinden door ANPR camera's, via portalen van de geselecteerde wegvakken. Volgens de Wegenverkeerswet (Wvww) kan kentekenregistratie door middel van ANPR camera's alleen spitsmijden of een mobiliteitsonderzoek tot doel hebben. Er lijkt geen juridische grondslag te zijn voor het gebruik van ANPR camera's voor het registreren van kentekens voor toezichtsdoeleinden voor vrachtwagenheffing. Het advies is om dit te verduidelijken.

Dienstverleningsovereenkomst

Uit de toelichting blijkt dat dienst aanbieder werkzaam dienen te zijn in het European Electronic Toll Service (EETS) gebied. Niet duidelijk is of hierbij ook is gekeken naar de AVG kaders die zien op vertegenwoordigers van niet in de Europese Unie gevestigde verwerkingsverantwoordelijken of verwerkers. Indien dit niet het geval is wordt geadviseerd dit alsnog te doen, mede gelet op mondiale privacy shield discussies.

Relatie met bestaande en geplande Smart Mobility projecten RWS/I&W

Een aandachtspunt is de relatie tussen de WVH en de bestaande en geplande smart mobility projecten. Onder de voorgestelde WVH wordt de houder van een vrachtwagen een tarief per kilometer verschuldigd voor het rijden met een vrachtwagen op in de wet (bijlage 1) aangewezen wegvakken. Er wordt aanbevolen om te onderzoeken wat het aanwijzen van bepaalde wegvakken met het weggedrag van de vrachtwagenhouder doet (de keuzes die hij maakt betreffende diens route; uitwijkgedrag). Ook is aandacht nodig voor de samenhang tussen WVH en lopende en geplande Smart Mobility projecten/pilots waarin bepaalde sturing van weggebruikers (incl. vrachtwagenhouders) wordt voorgestaan.

Verhouding wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn

Parallel aan dit wetsvoorstel wordt gewerkt aan een wetsvoorstel voor de implementatie van de EETS-richtlijn. Beide wetsvoorstellen hebben onderling een relatie, en zoals in de MvT terecht wordt geconstateerd, moet er bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel ter implementatie van de EETS-richtlijn aandacht zijn voor die relatie. Gezien deze samenhang kan het nuttig zijn om RWS een uitvoerbaarheidstoets te laten uitvoeren op het wetsvoorstel ter implementatie van de EETS-richtlijn.

PAS-uitspraak

Recent is door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak gedaan dat het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet als basis voor toestemming voor activiteiten mag worden gebruikt. De consequentie daarvan is dat het lastiger is te onderbouwen dat er geen sprake is van significante effecten op Natura 2000 -gebieden. Voor zover het wetsvoorstel een herverdeling van vrachtverkeer tot gevolg heeft, vergt dit een nader onderzoek naar de effecten hiervan. Het betreft hier weliswaar geen vergunningplichtig project, maar Nederland heeft zich als lidstaat van de EU gecommitteerd aan de verplichtingen die volgen uit de Habitatrictlijn, waaronder het in een gunstige staat van instandhouding brengen van N2000-gebieden. Ook bij

nieuwe wet- en regelgeving die consequenties kunnen hebben voor het behalen van die verplichting (zoals het onderhavige wetsvoorstel) moeten de eventuele effecten op die gebieden worden onderzocht. Door de uitspraak ligt de stikstofproblematiek onder een vergrootglas.

Financiële kansen en risico's

Beschikking aan wie?

Het wetsvoorstel en/of de MvT geven nog geen volledige duidelijkheid over het risico dat een houder of dienst aanbieder niet betaalt, of het risico van niet werkende apparatuur (zoals gedurende een maand door software problemen). Hoe met dit soort risico's wordt omgegaan, blijkt (nog) niet in de keten en dus niet in het wetsvoorstel en MvT. Voor RWS zijn de financiële consequenties en risico's als tolheffer daardoor thans nog niet goed in te schatten.

Het risico zou bij dienst aanbieder moeten liggen, hier moet contractueel rekening mee gehouden, dat het zo wordt opgezet. Zodat RWS geen risico loopt op dit gebied. De aanbeveling is om alert te zijn dat dit punt in de contracten met de dienst aanbidders strak wordt geregeld.

Terugsluis

Het is van belang helderheid te verschaffen over de wijze waarop de hoogte van het netto naar de sector terug te sluisen bedrag wordt bepaald. Dekt de aan de dienst aanbidders te betalen vergoeding ook alle vormen van niet geïnde en/of niet door dienst aanbidders betaalde gelden en alle vormen van systeemfalen, of behoeven deze een separate financiële regeling en mogen ze apart worden afgetrokken van het bruto geïnde bedrag om zo tot netto-inkomsten te komen. Verder is het ook van belang om te verduidelijken dat onder de aan dienst aanbidders te betalen vergoedingen ook vallen de kosten gemaakt door de dienst aanbieder ten behoeve van bijvoorbeeld incassobureaus, in die gevallen waar uiteindelijk nog steeds geen inning heeft plaatsgevonden. De aanbeveling is om dit duidelijk in een contract met de dienst aanbidders te regelen.

Organisatorische kansen en risico's

Datum indexerings (Artikel 7.3)

In de MvT staat bij 2.3 vermeld dat de tarieven jaarlijks geïndexeerd zullen worden volgens de Indexering Bruto Overheidsinvesteringen (IBOI), maar hier staat geen datum bij genoemd. Het is van belang om op te nemen op welke datum deze wordt doorgevoerd (1-1 of andere datum). RWS moet weten wanneer een nieuw tarief wordt ingevoerd en wanneer hier communicatie over moet hebben plaatsgevonden met gebruikers

Tolheffing (Paragraaf 4.4, pagina 55)

Omdat de tijdelijke tolheffing nog niet is uitgewerkt is dit een direct risico voor communicatie, inkoop en financieel management voor vrachtwagenheffing, alsmede op de op elkaar aansluitende systemen. Geadviseerd wordt beide trajecten goed op elkaar af te stemmen om deze risico's voor RWS in de uitvoering te voorkomen.

Uitzonderingen (Artikel 4 (b) en pagina's 69 en 73)

Onduidelijk is of wel gekentekende vrachtwagens die dienen voor onderhoud (gladheidsbestrijding, zandwagens, maar ook botsabsorbers ingehuurd door een marktpartij) onder de wet vallen. In de dagelijkse praktijk zullen deze vrachtwagens ook aan het verkeer deelnemen. Indien deze vrachtwagens niet onder de uitzonderingen vallen heeft dit financiële consequenties voor RWS omdat de vrachtwagenheffing op RWS gevoerd zal worden. Indien deze wel onder de uitzonderingen vallen heeft dit ook consequenties voor RWS omdat RWS zal moeten aangeven wanneer en op welke trajecten zij onder de uitzondering vallen. Deze aanpassingen (vele malen per jaar) is een handmatige en daarmee dure interactie.

Technisch-inhoudelijke kansen en risico's

Integratie met bestaande netwerk van portalen

De belangrijkste technische aanbeveling is om te onderzoeken of de infrastructuur die nodig is voor Vrachtwagenheffing zo veel mogelijk kan worden gecombineerd met de bestaande wegportalen zodat deze meerdere doelen kunnen dienen. Dit betekent dat het huidige systeem geoptimaliseerd kan worden (waar nodig uitgebreid, locaties heroverwogen etc.) en dat er meerdere systemen, instrumenten en monitoringsapparatuur aan de portalen gehangen kunnen worden. Dit vergt ook aanpassing/uitbreiding van zaken als het glasvezelnetwerk en het opzetten en onderhouden van computersystemen, voor de technische gegevens maar ook voor de financiële gegevens; denk aan de geautomatiseerde koppelingen met andere systemen waaronder het SAP systeem (DCI beheert het SAP-systeem).

Gebruik van gegevens voor verkeersmanagement en assetmanagement

Er ligt een kans om de ingewonnen gegevens voor asset- en verkeersmanagement te gebruiken. Voorbeelden zijn: monitoren hoeveel transport-bewegingen met welk type voertuigen vindt plaats op een locatie. Het wetsvoorstel zoals nu geformuleerd stelt dat er niet meer gegevens verzameld worden dan nodig is voor de uitvoering van de vrachtwagenheffing. Dit beperkt daarmee de inwinning van extra gegevens uit handhavingsapparatuur op de portalen, maar ook op het gebruik van data van serviceproviders en OBU's. Aanbevolen wordt de wettekst hierop aan te passen en niet beperkend te laten werken. Deze data zijn van onschatbare waarden voor verbetering van modellen en de werking van het verkeerssysteem.

Belang van monitoren

Om zicht te krijgen op verplaatsing van vrachtverkeer naar andere wegen waar geen VWH geldt, is in de MvT voorzien in uitgebreide monitoring van deze verkeersstromen. Het is van belang om met betrekking tot de vormgeving van de monitoring vooraf duidelijke kaders mee te geven. Ook is een juridische grondslag voor het verzamelen van die gegevens van belang, alsmede de vraag door wie de monitoring moet worden uitgevoerd.

Communicatieve kansen en risico's

De communicatie met het publiek is een van de boogde taken die door RWS uitgevoerd zal worden en wordt verder uitgewerkt in de Uitvoeringstoets. In de voorliggende Uitvoerbaarheidstoets is hier in minder detail naar gekeken. Daarbij is opgemerkt dat tijdige communicatie over het systeem bij de houders van vrachtwagens van groot belang is voor het succes van de vrachtwagenheffing, en daarmee ook voor het imago van RWS als betrouwbare, deskundige rijk uitvoering organisatie.

Kansen en risico's in combinatie met andere regelgeving en beleid

Vrijstellingen WvH en tijdelijke tolprojecten (Pagina 46, 55)

De WvH hanteert andere vrijstellingen voor het betalen van de heffing dat de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en Via15. Het heeft de voorkeur om beide stelsel op elkaar te laten aansluiten.