

Wet tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15

Memorie van Toelichting *CONCEPT-versie 0.9, d.d. 20 mei 2014*

Inhoudsopgave

1. AANLEIDING, VISIE EN DOEL	3
1.1 Aanleiding van het wetsvoorstel	3
1.2 Financieringsbehoefte en Blankenburgverbinding en ViA15	4
1.3 Visie op tolheffing	6
1.4 Wet bereikbaarheid en mobiliteit	7
2. HOOFDLIJNEN VAN HET WETSVOORSTEL	9
2.1 Doel tolheffing	9
2.2 Tolbesluit	9
2.3 Tariefbepaling en betalingsplichtigen	11
3. SYSTEEMBESCHRIJVING	12
3.1 Tolsysteem op hoofdlijnen	12
3.2 Betrokkenen bij de tolheffing en inning	12
3.3 Inning van tol	13
3.4 Handhaving en toezicht	15
4. VERHOUDING TOT BESTAANDE REGELGEVING	19
4.1 Nationale wetgeving	19
4.2 Europese regelgeving	19
5. PRIVACY	22
5.1 Privacybescherming weggebruikers en kentekenhouders	22
5.2 Aanbesteding inningsorganisatie en -techniek	23
6. GEVOLGEN WETSVOORSTEL	25
6.1 Administratieve lasten voor weggebruikers	25
6.2 Gevolgen voor bedrijven	25
6.3 Gevolgen voor het milieu	26
6.4 Privacy Impact Assessment	26
7. ADVISERING EN CONSULTATIE	27
8. EVALUATIE	27
9. INWERKINGTREDING EN OVERGANGSRECHT	27

1. AANLEIDING, VISIE EN DOEL

1.1 Aanleiding van het wetsvoorstel

De financiële ruimte op de Rijksbegroting voor de aanleg van Rijksinfrastructuur is beperkt. Om in de financieringsbehoefte van specifieke wegprojecten te kunnen voorzien is gekeken naar de mogelijkheden van tolheffing. Gebleken is dat voor twee projecten tolheffing uitkomst biedt:

- de Blankenburgverbinding, een verbinding met een tunnel tussen de A15 bij Rozenburg en de de A20 bij Maassluis/Vlaardingen;
- de doortrekking van de A15 vanaf knooppunt Valburg tot de A12 bij Zevenaar met een brug (ViA15).

Dit voorstel voor een *Wet tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15* maakt een effectieve tolheffing op de genoemde verbindingen juridisch mogelijk. De bestaande Wet bereikbaarheid en mobiliteit uit 2002 (Wbm) is - mede gelet op de laatste beleidsinzichten - hiervoor niet geschikt (zie paragraaf 1.4). Realisatie van bovengenoemde projecten is van groot economisch belang. De projecten lossen belangrijke knelpunten in het hoofdwegennet op. Dit zorgt voor een vlottere doorstroming van het verkeer (een kortere reistijd), een betrouwbaar netwerk, een goede bereikbaarheid van de regio's Rotterdam en Arnhem-Nijmegen. Ook wordt bijgedragen aan de groei van belangrijke economische centra, waaronder de Rotterdamse haven. Zowel het kabinet als betrokken regionale partijen - met name de provincies Gelderland en Zuid-Holland en de stadsregio's Arnhem-Nijmegen en Rotterdam - willen deze projecten graag snel aanpakken. Het zijn echter dure projecten met geheel nieuwe tracés en kostbare kunstwerken¹, die op korte termijn niet op reguliere wijze gefinancierd kunnen worden. Om de bereikbaarheid in de betreffende regio's voortvarend te kunnen verbeteren, is besloten om aanvullende financiering te zoeken in de vorm van tolheffing.² Dit wetsvoorstel moet de grondslag voor deze tolheffing bieden, zodat deze twee projecten kunnen worden uitgevoerd.

In het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) van 2010 en de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 14 juni 2011 werd reeds gesproken van tolheffing voor de genoemde projecten.³ Bij brief van 13 februari 2013 over de invulling van de bezuinigingen in het Infrastructuurfonds heeft de Minister onder meer laten weten de projecten ViA15 en de Blankenburgverbinding onverminderd door te willen zetten.⁴ In het Algemeen Overleg over de bezuinigingen op infrastructuurprojecten van 8 april 2013⁵ heeft de Minister aan de Tweede Kamer laten weten dat de mogelijkheid om voor deze projecten tol te heffen verder uit te werken.

Om het tracébesluit voor deze projecten te kunnen voorbereiden heeft de Minister eind 2013 de toltarieven voorlopig vastgesteld op € 1,18 voor personenvervoer en € 7,11 voor vrachtvervoer (prijsspeil 2013).⁶ Het toltarief is van invloed op de hoeveelheid verkeer dat gebruik maakt van de infrastructuur. Op basis daarvan worden de omgevingseffecten en maatregelen voor het tracébesluit in beeld gebracht. De beoogde tolheffing is daarmee onderdeel geworden van de

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

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

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

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

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

⁶ Kamerstuk II 2013/14, 33 750 A, nr. 19 en nr. 58.

onderzoeken van deze projecten conform de reguliere MIRT-systematiek en Tracéwetprocedure.

1.2 Financieringsbehoefte en Blankenburgverbinding en ViA15

De aanleg van weginfrastructuur is een klassieke overheidstaak. De financiering daarvan, door bijzondere of algemene belastingen, hoort daar bij. De Minister van Infrastructuur en Milieu is hiermee belast. De aanleg van infrastructuur wordt gefinancierd, via het Infrastructuurfonds, uit de algemene rijksmiddelen. In de begroting van het Infrastructuurfonds staat vermeld welke middelen voor de aanleg van specifieke infrastructuurprojecten beschikbaar zijn tot het jaar 2028.⁷ Voor de Blankenburgverbinding en de ViA15 geldt dat een belangrijk deel van de kosten uit de algemene middelen worden betaald. De financiële ruimte op de Rijksbegroting voor de aanleg van Rijksinfrastructuur is echter beperkt⁸. In deze tijden van bezuiniging op veel verschillende beleidsterreinen van de Rijksoverheid is het niet wenselijk om meer algemene middelen aan te wenden voor deze projecten, ten koste van andere beleidsterreinen. Het verhogen van de algemene belastingdruk ten behoeve van deze wegen is evenmin wenselijk.

Om toch in de financieringsbehoefte van deze specifieke wegprojecten te kunnen voorzien is gekeken naar andere mogelijkheden van financiering. De decentrale overheden hebben een bijzonder belang bij de realisatie van deze projecten. Daarom is ook aan provincies en gemeenten gevraagd een financiële bijdrage te leveren. Voor het project ViA15 heeft dat in juli 2013 geleid tot een bestuursovereenkomst tussen de Minister van Infrastructuur en Milieu, de provincie Gelderland en de Stadsregio Arnhem-Nijmegen waarin is vastgelegd dat regionale partners zullen bijdragen aan het project. Voor de Blankenburgverbinding is geen regionale bijdrage voorzien.⁹

De beide nieuwe verbindingen bieden, indien zij aangelegd worden, een (bedrijfseconomisch) voordeel voor een specifiek deel van de weggebruikers. Daarom is er besloten de gebruiker mee te laten betalen aan deze specifieke verbindingen door middel van een tolheffing. Binnen de realiteit van beperkte algemene middelen, is dit de enige mogelijkheid om de tolwegen op korte termijn te realiseren. Voor beide nieuwe verbindingen bestaat een volwaardig, gratis, alternatief. Alleen als de (bedrijfseconomische) baten opwegen tegen de bijzondere kosten zal de tolweg gebruikt worden. Op deze manier treft de extra last van tol alleen de gebruikers die, ondanks tol, toch baat hebben bij de nieuwe verbinding.

Op de begroting van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2014 (en eerdere jaren) is een tologave voor deze projecten opgenomen. De netto contante waarde van deze tologave is € 281 mln voor de ViA15 en € 311 mln voor de Blankenburgverbinding (prijsspeil 2013). De regering acht het voor deze projecten gerechtvaardigd dat degenen die meest profiteren van de overheidsinvestering (de gebruikers) een aanvullende bijdrage wordt gevraagd ('de gebruiker betaalt'). Daarom is er voor gekozen om een nieuwe *Wet tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15* te maken teneinde de weggebruiker mee te laten betalen aan de realisatie van deze projecten. Zo kan het bekostigingsprobleem worden opgelost.

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

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

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

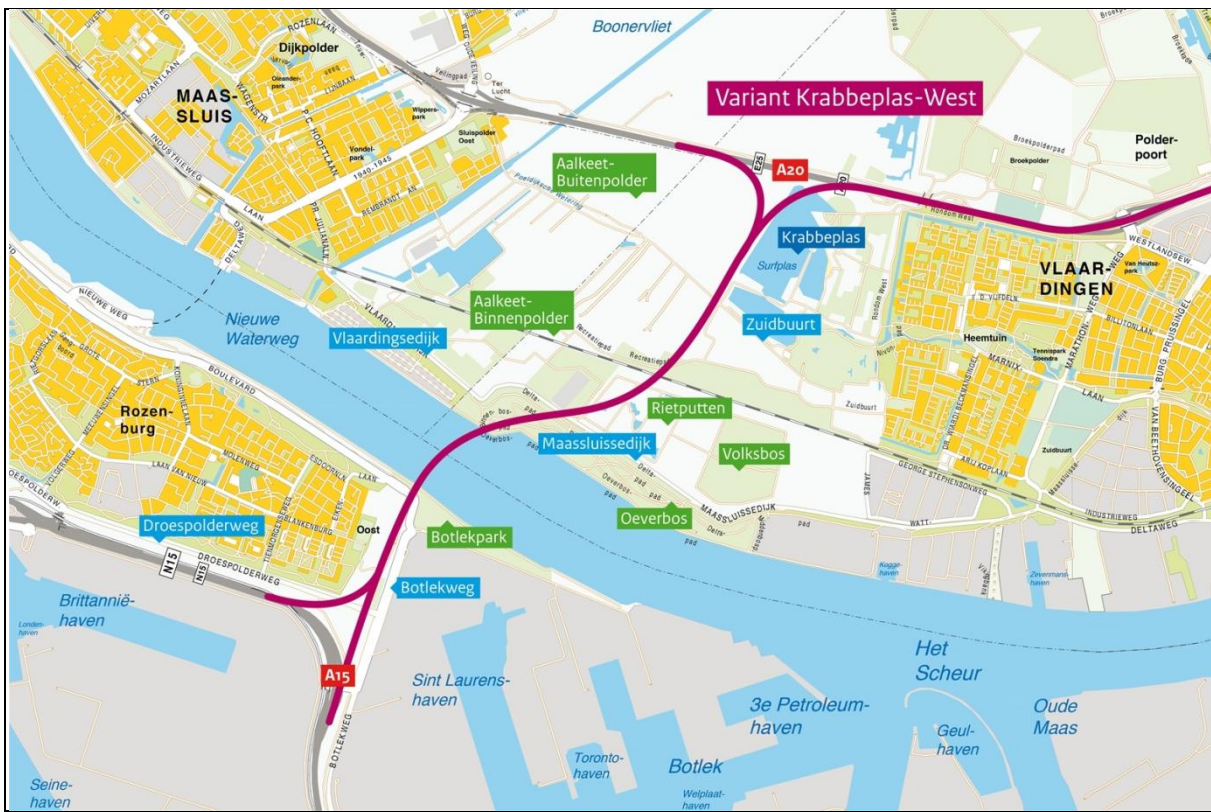
⁹ Bestuursovereenkomst doortrekking A15 Ressen naar A12 Oudbroek, 12 juli 2013 nr 19584.

overheid.¹⁰

Project ViA15



Project Blankenburgverbinding



¹⁰ Kamerstukken II 2005/2006, 30615, nr. 2.

1.3 Visie op tolheffing

Al sinds vele jaren wordt gediscussieerd over verschillende vormen waarmee aan gebruikers een bijdrage kan worden gevraagd voor het gebruik van een (bepaalde) weg. Lange tijd gold een verbod op tolheffing, maar de Wet bereikbaarheid en mobiliteit (Wbm) uit 2002 introduceerde de mogelijkheid om zogenoemde mobiliteitstarieven, waaronder een toltarief, te heffen. In 2006 heeft het toenmalige kabinet een voorstel tot wijziging van de Wbm¹¹ bij de Tweede Kamer ingediend, onder meer om de inning van een 'versnellingsstarief' mogelijk te maken. Ook werden enkele aanpassingen van de wettelijke regeling voor de heffing van het toltarief voorgesteld met het oog op de handhaving en privacybescherming van de weggebruiker. Vervolgens is in 2009 een wetsvoorstel ingediend om het gebruik van een auto te belasten in plaats van het bezit (Wet kilometerprijs). Van de mogelijkheid om tol te heffen op grond van de Wbm is echter nooit gebruik gemaakt. De behandeling van de voorgestelde wijziging uit 2006 is door de Tweede Kamer gestaakt vanwege de komst van de Wet kilometerprijs (zie Kamerstukken 30615). Vervolgens is naar aanleiding van het regeerakkoord Rutte I – waarin werd afgezien van het voornemen om het gebruik van de auto variabel te belasten – het voorstel voor de Wet kilometerprijs ingetrokken.¹²

Met dit wetsvoorstel voor de Blankenburgverbinding en ViA15 wordt vastgehouden aan de koers lijn die in het regeerakkoord Rutte-I is uitgezet. In de voorgaande wettelijke regimes werd het beprijzen van het gebruik van de auto gezien als een sturend instrument voor de overheid om – mede met het oog op het voorkomen van milieuoverlast en congestie – verkeerstromen te beïnvloeden. Voor dit uitgebreide tarievenstelsel, over het gehele nationale netwerk, was gekozen voor een wijze van inning en handhaving die aansluit bij het belastingstelsel.¹³ Het belastingstelsel van de Wbm was daarbij opgezet om een grootschalig net van mobiliteitsheffingen te faciliteren. Hiervan is in het huidige wetsvoorstel geen sprake. Er wordt een eenvoudige regeling geboden voor tolheffing op alleen twee nieuwe verbindingen.

Het betalen van tol voor het gebruik van een specifiek deel van een weg is een publiekrechtelijke prijs voor een concrete dienst. Omdat deze wet alleen deze eenvoudige vorm van tolheffing mogelijk maakt, is er niet voor gekozen om aan te sluiten bij het stelsel van belastingrecht. Tol is vormgegeven als een bestuursrechtelijke geldschuld die verschuldigd is op het moment dat de weg wordt gebruikt (zie verder paragraaf 2.1). In de volgende paragraaf wordt nader toegelicht waarom de regering ervoor kiest om de Wbm in te trekken.

Beleidsuitgangspunten tolheffing

Verscheidene vraagstukken speelden in de discussies van de afgelopen jaren een rol, waaronder de doelen van tolheffing (gedragsbeïnvloeding of bekostiging), de technische en praktische toepasbaarheid, het gebruiksgemak, de handhaafbaarheid, de kosten van een systeem voor tolheffing, privacyaspecten en het maatschappelijke draagvlak. Uit die discussies werd duidelijk dat er weinig draagvlak voor heffing van tol bestaat. Dat heeft de regering ertoe gebracht tolheffing alleen te overwegen voor belangrijke projecten waarvoor de financiering niet sluitend is. Een en ander heeft geleid tot een beleidskader voor tolheffing, waarbij is gedefinieerd in welke gevallen tolheffing aan de orde kan zijn. Deze beleidsmatige uitgangspunten luiden als volgt:¹⁴

1. tolinning zal alleen geschieden op nieuwe doorsnijdingen;
2. tolinning dient alleen als (gedeeltelijke) bekostiging van infrastructuur, en niet voor sturing in verkeerstromen;
3. tolinning geschiedt alleen indien er een gratis alternatief beschikbaar is;

¹¹ Kamerstukken II 2005/2006, 30 615, nr. 2.

¹² Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 15.

¹³ Kamerstukken II 2001/2002, 27 552, nr. 3, blz. 8

¹⁴ Deze beleidsmatige uitgangspunten zijn eerder aan de Tweede Kamer medegedeeld in de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 9 december 2011, Kamerstukken II 2011/2012, 33 000-A, nr. 43, blz. 49.

4. tolinning geschiedt door middel van free-flowtechniek¹⁵;
5. de kosten van tolinning zijn niet meer dan 20% van de totale tolinkomsten;
6. de tolinning dient te geschieden op uniforme wijze en dient te voldoen aan Europese eisen.

Dit wetsvoorstel voor de Blankenburgverbinding en ViA15 sluit aan bij de uitgangspunten van het beleidskader. De regering wil er geen misverstand over laten bestaan dat tol alleen voor de gedeeltelijke bekostiging van deze twee beoogde projecten aan de orde is. De Wbm, die het kader vormt voor mobiliteitsheffingen, wordt ingetrokken en vervangen door deze wet die uitsluitend gericht is op deze twee projecten.

Het gaat in dit wetsvoorstel niet om een nieuwe *algemene* belasting, maar om een aanvullende bijdrage die aan de weggebruiker voor het gebruik van deze nieuwe infrastructuur gevraagd zal worden. Daarbij hebben de gebruikers de mogelijkheid om een andere route kiezen waarvoor geen tol betaald hoeft te worden, het 'gratis alternatief'.¹⁶ Het beleidskader beoogt immers dat alleen die gebruikers betalen, die in een eigen afweging tussen het betalen van tol en tijdwinst hebben gekozen voor het gebruik van de tolweg. Het gebruikersgemak bij het betalen van tol wordt zo groot mogelijk gemaakt en de (administratieve) lasten van de tolinning worden zo veel mogelijk beperkt. Indien het niet lukt om aan de voorwaarden van gebruikersgemak of de administratieve lasten van de tolbetaling te voldoen, verliest de tolweg aan aantrekkingskracht ten opzichte van het gratis alternatief. Ook wenst de regering dat tolheffing geen hinder oplevert voor de doorstroming van het verkeer en dat er geen grote tolpleinen noodzakelijk zijn. Daarom wordt – zoals het beleidskader ook aangeeft – de tol op een dusdanige wijze geïnd dat de weggebruiker niet hoeft te stoppen om te betalen (free-flow). Daarvoor zijn verschillende technische systemen beschikbaar. Waarschijnlijk wordt een mix daarvan ingezet om de verschillende categorieën van gebruikers op een efficiënte wijze van dienst te zijn.

Omdat de aanleg en het beheer van de hoofdinfrastructuur een Rijksverantwoordelijkheid is, zal de inning door of namens de Minister van Infrastructuur en Milieu geschieden. De tolinning komt ten goede aan het Infrastructuurfonds, waar de uitgaven voor de ViA15 en de Blankenburgverbinding begroot zijn. De Minister draagt het risico voor de inkomsten en kosten van tolheffing. Verschillende publieke en private partijen zullen belast worden met uitvoeringstaken (zie verder paragraaf 3.1). In de uitwerking van het systeem zal op een eenduidige manier aan de gebruikers worden gecommuniceerd hoe zij hun betalingsverplichting bij gebruik kunnen voldoen.

1.4 Wet bereikbaarheid en mobiliteit

De regering heeft overwogen om de huidige Wbm aan te passen om als grondslag voor de tolheffing voor de Blankenburgverbinding en ViA15 te kunnen dienen. De mogelijkheden van verschillende overheidslagen om verschillende vormen van mobiliteitsbeprijzing toe te passen acht de regering niet langer wenselijk. De Wbm zal dan ook worden ingetrokken.

Tot de inwerkingtreding van die wet gold (sinds 1930) op grond van de Wegenwet een verbod op tol.¹⁷ Met de inwerkingtreding van de Wbm in 2002 werd het tolverbod tegen de achtergrond van

¹⁵ Bij de toepassing van een free flow-techniek hoeft een weggebruiker niet te stoppen als een tolpunt wordt gepasseerd zodat er geen oponthoudt ontstaat door de heffing van tol. In het kader van dit wetsvoorstel wordt uitgegaan van een systeem met automatische kentekenplaatherkenning.

¹⁶ Het gratis alternatief voor ViA15 is de route A50/A12 en voor de Blankenburgverbinding andere tunnels, met name de Beneluxtunnel.

¹⁷ Sinds die tijd is bij enkele projecten tol geheven of moest een prijs worden betaald voor het gebruik van de weg. Zo moest voor het gebruik van de (eerste) Beneluxtunnel in Rotterdam en de Prins Willem Alexanderbrug bij Tiel worden betaald. Een recenter voorbeeld is de Westerscheldetunnel waarvan een weggebruiker op grond van de Tunnelwet Westerschelde geen gebruik kan maken zonder overeenkomst te sluiten met de exploitant.

toen inmiddels ontstane schaarste op het openbare wegennet genuanceerd. Die Wbm is vooral bedoeld voor de aanpak van files of de aanleg van nieuwe wegen die (mede) op initiatief van private partijen worden aangelegd. De Wbm introduceerde daartoe mogelijkheden voor het heffen van verschillende soorten mobiliteitstarieven: het expresbaantarief, het toltarief en een kilometerheffing. Het toltarief van de Wbm lijkt nog het meest op de heffing die nu in dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd. Dit tarief is namelijk bedoeld voor de financiering van weginfrastructuur waarvan de kosten niet volledig gedekt zijn.

In 2006 heeft de toenmalige regering bij de Tweede Kamer een voorstel ingediend tot wijziging van de Wbm (Kamerstukken 30615). Dit wijzigingsvoorstel, waarvan de behandeling in de Tweede Kamer is gestaakt, introduceerde het versnellingsstarief en was verder bedoeld om de Wbm beter toepasbaar te maken. Het versnellingsstarief was ontworpen om inkomsten te verwerven voor de versnelde aanleg van reeds geplande infrastructuur. Het ging om de dekking van de extra kosten van eerdere oplevering dan in het MIT (de voorganger van het MIRT) was gepland.

Zoals gezegd past de Wbm en ook de voorgestelde wijziging uit 2006 niet goed bij de huidige beleidsuitgangspunten en de huidige opgave voor de Blankenburgverbinding en ViA15. Zo beoogde het expresbaantarief uit de Wbm vooral beïnvloeding van het gedrag van de weggebruiker om zo de doorstroming te bevorderen. Dit past niet bij de beperkte doelstelling van tolheffing zoals geformuleerd in het huidige beleidskader.

Ook het versnellingsstarief, zoals dat in de in 2006 voorgestelde wijziging van de Wbm was opgenomen, biedt onvoldoende mogelijkheden voor de opgave. Een versnellingsstarief veronderstelt dat budgetten die op de langere termijn op de begroting zijn opgenomen eerder kunnen worden vrijgemaakt. In de nu geldende begroting van het Infrastructuurfonds die loopt tot 2028, is echter überhaupt geen volledige dekking gevonden voor de genoemde projecten. Allemaal redenen om geen gebruik van de Wbm te maken. Ook om andere redenen is de Wbm niet geschikt voor de nu voorziene projecten:

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

De verschillende instrumenten uit de Wbm zijn nooit benut. De regering heeft overwogen om de huidige Wbm aan te passen om als grondslag voor de tolheffing voor de Blankenburgverbinding en ViA15 te kunnen dienen. De andere instrumenten dan tol, uit de Wbm, passen echter niet meer in de geldende opvattingen over beprijzing op de weg. Ook blijkt uit het feit dat de instrumenten nooit zijn ingezet dat er geen behoefte is aan andere instrumenten dan tol.

Het toltarief in de Wbm is onderdeel van dit complexe systeem van fiscale mobiliteitsheffingen. Een aanpassing van de Wbm, zodat alleen tol effectief kan worden ingezet, ligt daarom niet voor de hand. In dit wetsvoorstel is dan ook een bepaling opgenomen die bij inwerkingtreding de Wbm zal doen vervallen. Daarmee treedt dit wetsvoorstel met een beperkt kader voor tol op twee specifieke wegen in de plaats van het generieke kader van de Wbm. Het kabinet zal het wetsvoorstel tot wijziging van de Wbm (Kamerstukken 30 615) ook intrekken.

2. HOOFDLIJNEN VAN HET WETSVORSTEL

2.1 Doel tolheffing

Het doel van het wetsvoorstel is het mogelijk maken van tolheffing, zodat deze twee projecten gefinancierd en daarmee gerealiseerd kunnen worden. Door middel van tolheffing zal de weggebruiker mee betalen aan de realisatie van de Blankenburgverbinding en ViA15. Dit wetsvoorstel biedt hiervoor de grondslag. Op grond van dit voorstel is tolheffing voor de genoemde projecten mogelijk nadat de Minister van Infrastructuur en Milieu een tolbesluit heeft genomen. De tolheffing komt ten goede aan het Infrastructuurfonds. De opbrengsten zijn bedoeld voor het terugverdienen van een deel van de aanlegkosten van de deze projecten (de tologgave) en de bekostiging van de exploitatie en daarbij behorende handhaving van de tolheffing zelf. De totale omvang van de tologgave wordt vastgelegd in het tolbesluit. Uit het doel van het wetsvoorstel volgt dat de tolheffing tijdelijk is. De heffing houdt op zodra het met tol op te halen bedrag is bereikt. Er kan op grond van dit wetsvoorstel geen tol worden geheven voor andere projecten dan de Blankenburgverbinding of ViA15.

2.2 Tolbesluit

Inhoud

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

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

Het tracébesluit dat op grond van de Tracéwet voor de Blankenburgverbinding en voor de ViA15 wordt genomen geldt meteen als tolbesluit. Het deel dat geldt als tolbesluit moet dan wel uitdrukkelijk in het tracébesluit als zodanig worden aangeduid.¹⁸ Een dergelijk besluit bevat ten minste een beschrijving van het wegvak waarvoor het toltarief geldt, de hoogte van het toltarief (zie daarvoor paragraaf 2.3), de beoogde totale opbrengst en het moment met ingang waarvan het tarief wordt geheven. De Minister zal keuzes die hiervoor moeten worden gemaakt, goed moeten motiveren met aandacht voor zaken als verkeersveiligheid en gevolgen voor de omgeving en het milieu. Bij het eerste tolbesluit, dat geïntegreerd is in het tracébesluit, maken deze overwegingen onderdeel uit van de algemene beoordeling van de aanvaardbaarheid van het tracébesluit. Bij een later te nemen tolbesluit, om de tol te wijzigen of te beëindigen, zal deze beoordeling zelfstandig uitgevoerd moeten worden.¹⁹

Er is voor gekozen het tarief onderdeel te maken van het appellabele tolbesluit. De instelling, wijziging of beëindiging van tol kan gevolgen hebben voor de verkeersintensiteiten op de weg. Dit wordt met name veroorzaakt door (de hoogte van) het tarief. Om deze reden acht de regering het wenselijk dat tegen een dergelijk besluit bestuursrechtelijke rechtsbescherming open staat. Dit neemt niet weg dat de Minister een zeer ruime mate van beleidsvrijheid heeft bij het vaststellen van de hoogte van een tarief. De rechter zal met name kunnen controleren of er op de juiste wijze is omgegaan met het onderzoeken van de gevolgen voor de omgeving en eventueel het treffen van maatregelen.

¹⁸ Voor een tracébesluit geldt dezelfde uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb), waarbij ook geldt dat een ieder zienswijzen kan indienen.

¹⁹ Mocht in een tolbesluit de situatie zijn betrokken nadat de heffing is afgelopen, dan vervalt het tolbesluit op het moment dat de tolopbrengst gelijk is aan de begrote totale opbrengst van rechtswege. Als dit niet is gedaan zal een besluit moeten worden genomen, met beoordeling van de milieugevolgen van beëindiging.

Voorbereiding

Op de voorbereiding van een besluit tot instelling van tol, dat wordt gecombineerd met het tracébesluit, is de procedure voor vaststelling van een tracébesluit uit de Tracéwet van toepassing. Bij wijziging of beëindiging van de tolheffing zal een zelfstandig tolbesluit worden genomen. Voor dit besluit is in beginsel de reguliere procedure op grond van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Omdat de wijziging of beëindiging van tol gevolgen voor de omgeving kan hebben (vanwege veranderingen van de verkeersstromen), kan bij besluit worden bepaald dat de openbare uniforme voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb wordt doorlopen. Omdat beide besluiten inhoudelijk verweven zijn, is het onwenselijk dat er procedurele verschillen zijn tussen de inwerkingtreding van tol en het tracébesluit.

Zoals eerder opgemerkt moet de Minister, om een tolbesluit te kunnen nemen, verschillende zaken in ogenschouw nemen. Het wetsvoorstel bepaalt dat moet worden gekeken naar mogelijke overlast, hinder, schade of gevolgen voor het milieu. Ook de veiligheid op de weg wordt hierbij betrokken. Deze aspecten komen ook aan de orde bij de voorbereiding van het tracébesluit, waarvoor onder andere ook een milieueffectrapportage (m.e.r.) wordt opgesteld.

Overigens is de procedure om te komen tot een tracébesluit voor de Blankenburgverbinding en ViA15 begonnen met een verkenningsfase. In deze fase zijn verschillende alternatieven en varianten onderzocht voor het oplossen van de betreffende knelpunten in het wegennet. Dit heeft geresulteerd in een voorkeursbeslissing voor de Blankenburgverbinding (voorkeursvariant: Blankenburgverbinding Krabbeplass-West) en een standpunt voor de ViA15 (voorkeursvariant: een tracé voor de A15 tussen Duiven en Zevenaar, waarbij de A15 aansluit op de A12). De minister heeft dit in overleg met de regionale bestuurders gedaan. Inmiddels is de planuitwerkingsfase voor beide projecten gestart. In deze fase wordt de gekozen variant met belanghebbenden verder uitgewerkt en wordt toegewerkt naar een ontwerp-tracébesluit en een milieueffectrapportage.

Wijzigen en intrekken van het tolbesluit

Op grond van het wetsvoorstel kan de Minister gedurende de heffingsperiode een tolbesluit wijzigen. Dit kan gaan om een aanpassing van het tarief. Wijziging van het tarief kan aan de orde zijn als in de loop van de tijd blijkt dat met een ander tarief de benodigde tolopbrengsten op een meer efficiënte wijze geïnd kunnen worden (bijvoorbeeld met een groter gebruik van de weg of een kortere heffingsduur). Als een tolbesluit onderdeel is van een tracébesluit, dan kan het deel dat geldt als tolbesluit wordt gewijzigd of ingetrokken door een nieuw tolbesluit. Daarvoor hoeft het tracébesluit dan niet meer gewijzigd te worden.

De mogelijkheid tot wijziging van een tolbesluit hangt ook samen met de verplichting om een correctiemechanisme te hebben op basis van richtlijn 1999/62/EG.²⁰ Het correctiemechanisme bestaat uit de mogelijkheid om de hoogte van het toltarief aan te passen, indien de opbrengsten uit de pas lopen met hetgeen op basis van de verkeersprognoses werd verwacht. In paragraaf 4.2 wordt verder op relevante Europese eisen ingegaan.

Het tolbesluit kan ook worden ingetrokken. Bij intrekking moet worden aangegeven hoe de belangen van verkeersveiligheid en milieu zijn meegewogen. De intrekking gebeurt uiterlijk op het moment dat de begrote totale opbrengst is geïnd. De intrekking kan ook gebeuren bij een eerder te nemen tolbesluit waarin bijvoorbeeld het toltarief wordt gewijzigd. Stel dat een dergelijk tolbesluit vijf jaar voor beëindiging wordt genomen en de situatie na beëindiging van de tolheffing daar ook in betrokken wordt, dan is een apart intrekkingbesluit niet meer vereist. Uiteraard dient wel kenbaar te worden gemaakt wanneer de tolheffing daadwerkelijk beëindigd wordt, zodat duidelijk is vanaf welke dag geen tol meer betaald hoeft te worden.

²⁰ Bijlage 3, punt 4, laatste streepje.

2.3 Tariefbepaling en betalingsplichtigen

Tariefbepaling

Het toltarief wordt – zoals in paragraaf 2.2 aangegeven – door de Minister van Infrastructuur en Milieu in het tolbesluit bepaald. Het wetsvoorstel geeft verschillende mogelijkheden voor tariefdifferentiatie. Het tarief kan bijvoorbeeld worden gedifferentieerd om de opbrengst te optimaliseren. In de tracébesluiten wordt voorzien dat met een tarief voor personenvervoer en vrachtvervoer wordt gerekend. Om dit onderscheid in de praktijk te kunnen maken biedt het wetsvoorstel onder andere de mogelijkheid om de tarieven te differentiëren op basis van de maximum toegestane massa. Het voornemen is dat voor motorrijtuigen lichter dan 3.500 kg (veelal personenvervoer) een lager tarief zal gelden dan voor motorrijtuigen zwaarder dan 3.500 kg (veelal vrachtvervoer). Dit sluit aan op de grens die geldt voor het besturen van een auto met een rijbewijs B. De tariefdifferentiatie hangt samen met het feit dat vanwege zware voertuigen aanvullende eisen worden gesteld aan de constructie van de brug en tunnel, welke extra kosten met zich meebrengen. Ook veroorzaakt vrachtvervoer meer slijtage aan de weg dan personenvervoer.

Het wetsvoorstel laat ook differentiatie op basis van Euroklasse toe. De verschillende Euroklassen zijn uitstootklassen van de Europese Unie voor motorrijtuigen voor personen- en vrachtvervoer (gebaseerd op de uitstoot van koolstofdioxide, stikstofdioxide, koolwaterstof en de fijn stof).²¹ Differentiatie naar Euroklasse wordt nu echter niet voorzien, omdat dit uitvoeringstechnisch niet haalbaar lijkt. Er is geen Europees systeem beschikbaar is waaruit de Euroklasse van zware vrachtwagens kan worden afgeleid uit het kenteken.

Betalingsplicht

Het toltarief moet worden betaald door de kentekenhouder van het motorrijtuig dat van de weg gebruikmaakt, dat wil zeggen van de Blankenburgverbinding of van de ViA15. De feitelijke gebruiker van een tolgeweg hoeft echter niet noodzakelijkerwijs de kentekenhouder van het voertuig te zijn. De betalingsverplichting voor tol zal immers 'free-flow' worden geregistreerd, waardoor niet duidelijk zal zijn wie die feitelijke bestuurder van het voertuig was. Daarom is ervoor gekozen, aansluitend bij het systeem van de parkeerbelasting – om de kentekenhouder van het voertuig als betalingsplichtige aan te merken. Het is uiteraard wel mogelijk dat de feitelijke gebruiker van een motorrijtuig het toltarief betaald. Maar als de gebruiker van de tolgeweg het toltarief niet voldoet, wordt een boete aan de kentekenhouder gestuurd.²² Het wetsvoorstel biedt verder de mogelijkheid om vrijstelling van de tolheffing of ontheffing van de betalingsplicht te verlenen. De mogelijkheid tot het verlenen vrijstelling is gecreëerd voor motorrijtuigen die worden gebruikt door bijvoorbeeld politie, brandweer en vervoer van zieken en gewonden. De ontheffingsmogelijkheid kan worden toegepast voor incidentele gevallen, bijvoorbeeld calamiteiten.

²¹ Het gaat om uitstootklassen als bedoeld in bijlage 0, behorende bij richtlijn 1999/62/EG van het Europese parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen.

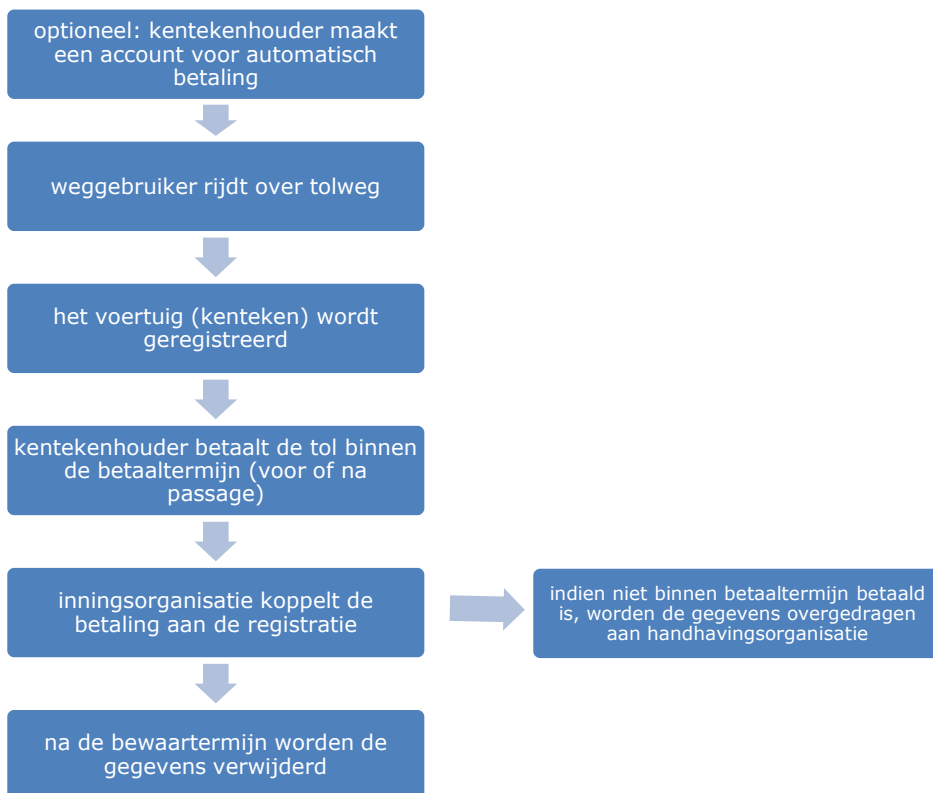
²² Voor voertuigen in bezit van leasemaatschappijen wordt onderzocht of gebruik kan worden gemaakt van het RDW hulpregister Registratie Tenaamstelling Leasemaatschappijen (RTL).

3. SYSTEEMBESCHRIJVING

3.1 Tolsysteem op hoofdlijnen

Bij de tolheffing op de twee nieuw aan te leggen trajecten wordt gestreefd naar een zo efficiënt mogelijke wijze van uitvoering. Dat is zowel van belang voor de weggebruiker als voor de inningsorganisatie. Zo moet de toepassing van een free-flowsysteem voorkomen dat heffing leidt tot congestie op de weg. Omdat het slechts twee schakels in het netwerk betreft, wordt de weggebruiker niet verplicht tot het aanschaffen van een registratievoorziening (zoals een kastje in het voertuig). Als basis wordt uitgegaan van een systeem met kentekenregistratie. Er is gekozen voor een systeem vergelijkbaar met het openbaar vervoer: de weggebruiker moet er zelf aan denken om te betalen voor de tolweg. De weggebruiker zal hierover voldoende worden geïnformeerd via borden langs de weg en bijvoorbeeld via navigatiesystemen. Van belang is dat hij op een eenvoudige wijze aan zijn verplichting kan voldoen. Daarom is gekozen voor een systeem waarbij de weggebruiker zowel vooraf als binnen een termijn na het gebruik van de weg de tol kan betalen. Bij niet tijdige betaling zal door de Minister een boete worden opgelegd.

Schematisch ziet het traject van tolinning er als volgt uit:



3.2 Betrokkenen bij de tolheffing en inning

Bij de inning zijn verschillende actoren betrokken:

- a. de weggebruiker die van de beoogde wegverbindingen gebruik maakt.
- b. de kentekenhouder van het voertuig dat de tolweg is gepasseerd. De betalingsplicht rust op grond van het wetsvoorstel bij de kentekenhouder. Dat kan een andere persoon zijn dan de feitelijke gebruiker. Het is wel mogelijk dat de gebruiker het verschuldigde bedrag voldoet, maar boeteoplegging zal altijd aan de kentekenhouder zijn.

- c. De Minister van Infrastructuur en Milieu. De Minister is verantwoordelijk voor de vaststelling van de tarieven, de heffing ervan en de eventuele invordering van een boete als de tol niet wordt betaald. Daarmee is de Minister verantwoordelijk voor de organisatie die de registratie, inning en handhaving zal uitvoeren. De inningswerkzaamheden kunnen via aanbesteding door de Minister bij één of meerdere private partijen worden belegd (zie onder d en e). Verder zorgt de Minister dat andere overheidsdiensten die een rol spelen bij de inning, toezicht en de handhaving van de tolheffing hun taak goed kunnen uitvoeren.
 - d. De registratie-organisatie. De registratie-organisatie valt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, maar de feitelijke uitvoering daarvan zal via Rijkswaterstaat – naar verwachting – grotendeels aan een marktpartij, worden uitbesteed. Werkzaamheden die in dit verband worden uitgevoerd zijn:
 - o registratie van de kentekens en het beheer van het registratiesysteem, naar verwachting een systeem met automatische nummerplatherkenning²³;
 - o aanleg, beheer en onderhoud van het systeem.
 - e. De inningsorganisatie die de feitelijke inning van de tol bij de weggebruiker uitvoert. Het gaat hier om de inning van de beoogde tologgave voor de betreffende projecten, waarvoor de Minister van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk is. De regering is voornemens om deze taak aan een dienstverlener, een marktpartij, uit te besteden. Het gaat dan om de volgende werkzaamheden:
 - o het op basis van de geregistreerde passages van de tolweg, innen van de tol bij de weggebruiker dan wel de kentekenhouders;
 - o het bijhouden van gebruiksgegevens van frequente gebruikers (zie ook paragraaf 3.2);
 - o het overdragen van kentekengegevens en aanvullende gegevens, zoals de datum van passage, van niet-betaalde passages aan de handhavingsorganisatie;
 - o het verschaffen van informatie aan weggebruikers aangaande de tolheffing- en inning.
 - f. Organisaties die zijn betrokken bij de handhaving van de tolverplichting. Het gaat dan om de volgende taken:
 - o handhaving: boeteoplegging en invordering bij wanbetaling. Voor het versturen van de boetes en de incasso hiervan is het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) de beoogde uitvoeringsorganisatie;
 - o toezicht: staandehouding langs de weg. De beoogde organisatie die dit toezicht voor haar rekening zal nemen, is de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu;
 - o afhandeling bezwaar en beroep.
 - g. Organisaties die betrokken zijn bij het toezicht op het registratiesysteem, de inning en de inningsorganisatie. Hieronder valt ook het toezicht op de financiële stromen.
- In de volgende paragrafen zal dieper op de wijze van inning, handhaving en toezicht worden ingegaan.

3.3 Inning van tol

Systemschets

Voor iedere passage zal een kleine toltransactie noodzakelijk zijn. Het innen van deze betaling zal moeten passen bij het beleidskader, zoals in paragraaf 1.3 toegelicht. Zo zal de tolheffing op een zodanig efficiënte wijze moeten plaatsvinden dat de kosten niet boven de 20% van de totale tolopbrengsten zullen uitkomen. Om die reden worden geen facturen verstuurd van de verschuldigde tol. Dit zou een te grote administratieve last op de tolinning leggen. De verantwoordelijkheid voor de betaling van het gebruik van de tolweg komt daardoor bij de weggebruiker zelf te liggen, net als bij het openbaar vervoer en de parkeerbelasting. De weggebruiker moet er zelf aan denken de tol tijdig te betalen.

²³ Vaak afgekort als ANPR (Automatic Number Plate Recognition).

Het toltarief is verschuldigd vanaf het moment dat een tolweg is gepasseerd. Betaling hoeft echter niet direct plaats te vinden, maar binnen een bepaalde termijn. Deze betalingstermijn geeft de mogelijkheid de gegevens te verwerken en biedt de gebruikers een redelijke tijdsspanne de betaling te kunnen doen. De weggebruiker kan ook voorafgaand aan het passeren van de tolweg betalen. De regering heeft verschillende manieren voor ogen waarop de kentekenhouders dan wel de feitelijke weggebruiker voor de tol kan betalen. De wijze van betalen zal afhangen van de voorkeur van de weggebruiker. Een incidentele gebruiker kan bijvoorbeeld een eenmalige betaling doen waarbij hij een minimum aan gegevens verstrekt. Meer frequente gebruikers worden gestimuleerd een account aan te maken waardoor automatische betaling mogelijk wordt. Hierbij behoort het verlenen van extra service tot de mogelijkheden, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid tot automatisch opwaarderen van het saldo of het versturen van een bericht aan de accounthouder als de betaling onverhoopt niet heeft kunnen plaatsvinden. Ook kan als extra service aan de accounthouder een maandoverzicht van de passages worden verstrekt. Verder is de verwachting dat aanbieders van andere diensten, bijvoorbeeld parkeerdiensten, het betalen van de tol opnemen in hun dienstverlening. Er wordt voor het betalen van de tol geen mogelijkheid geboden om een betalingsregeling voor de tolverplichting te treffen. Het gaat om dusdanig lage bedragen, die binnen een korte betalingstermijn moeten worden voldaan, dat de mogelijkheid om een verzoek tot het treffen van een betalingsregeling weinig meerwaarde heeft. Het behandelen van de verzoeken brengt daarentegen wel lasten mee voor het bestuur.

In deze paragraaf wordt verder toegelicht hoe de inning plaats kan vinden. De wijze van inning moet nog nader worden uitgewerkt en aanbesteed. Daarbij zal gebruikersvriendelijkheid en betrouwbaarheid een belangrijk uitgangspunt zijn. Om toch een beeld te schetsen hoe het systeem zou kunnen werken, volgt hieronder voor de volgende type gebruikers een schets:

- weggebruikers zonder account;
- accounthouders, veelal frequente gebruikers met een eigen (vracht)auto;
- leasemaatschappijen en vlooteigenaren;

De uitvoering van tolsystemen zal zoveel mogelijk aan de markt worden overgelaten. De ontwikkelingen in de ICT gaan snel, waardoor bij ingebruikname van het tolsysteem mogelijk andere systemen kunnen worden ingezet dan nu beschikbaar zijn. De volgende paragrafen beschrijven slechts waar een systeem aan zou moeten voldoen.

Weggebruikers zonder account

Als een weggebruiker een tolweg nadert, zal hij daarvan op de hoogte worden gebracht door middel van borden langs de weg. De weggebruiker wordt zo in de gelegenheid gesteld te kiezen voor een alternatieve, gratis, route, die dan ook zal worden aangegeven. Indien de weggebruiker kiest voor het gebruik van de tolweg, zal op borden langs de weg zijn aangegeven hoe hij de tolheffing na passage kan voldoen en op welke termijn. De weggebruiker zal een tolweg passeren, waar zijn kenteken automatisch geregistreerd wordt. Het kenteken wordt gefotografeerd door de registratie-organisatie die deze informatie opslaat in een gegevensbestand. Het motorrijtuig hoeft daarvoor niet te stoppen en de weggebruiker hoeft daarvoor geen handelingen te verrichten. De weggebruiker kan binnen de aangegeven termijn de tol voldoen. Dit kan bijvoorbeeld thuis via internet, onder vermelding van het kenteken. Er zal ook worden gekeken naar privacyvriendelijke mogelijkheden om te betalen waarbij een minimum aan persoonsgegevens wordt verwerkt. De betaling en het kenteken worden in een gegevensbestand opgeslagen. De inningsorganisatie zal aan de hand van de gegevensbestanden nagaan of de betaling binnen de geldende termijn heeft plaatsgevonden. Als de heffing is betaald, zullen de gegevens kort daarna uit de bestanden worden gewist. Degene die heeft betaald (de weggebruiker dan wel de kentekenhouders) ontvangt indien gewenst een elektronisch betalingsbewijs. Als uit controle blijkt dat de betaling niet binnen de geldende termijn heeft plaatsgevonden, dan zal het kenteken worden overgedragen aan de organisatie die voor de handhaving verantwoordelijk is. Dit geldt zowel voor kentekens van

voertuigen met een Nederlands kenteken als voor kentekens van voertuigen met een buitenlands kenteken.

Weggebruikers met account

De kentekenhouder of degene die het motorrijtuig met een bepaald kenteken gebruikt kan – indien hij daarvoor kiest - bij de inningsorganisatie een account aanmaken. De accounthouder kan bijvoorbeeld een saldo aanmaken waarmee de heffing bijvoorbeeld automatisch wordt afgeschreven. Ook kan de accounthouder ervoor zorgen dat het saldo automatisch wordt aangevuld. Registratie van een passage gebeurt op dezelfde wijze als bij incidentele gebruikers. De betaling vindt dan automatisch na ieder passage plaats. Verder kan ook worden gedacht aan een systeem waarbij de weggebruiker gebruikmaakt van een mogelijkheid tot automatische afschrijving van het tarief van een lopende betaalrekening.

Als de inning niet binnen de betaaltermijn mogelijk blijkt, zal het kenteken worden overgedragen aan de organisatie die voor de handhaving verantwoordelijk is. Uiteraard kan ook de gebruiker met een account – naar aanleiding van de informatie langs de weg – kiezen voor de gratis alternatieve route. De mogelijkheden om een account aan te maken gelden voor zowel Nederlandse als buitenlandse weggebruikers.

Leasemaatschappijen en vlooteigenaren

Vele weggebruikers besturen een motorrijtuig die door hun werkgever ter beschikking is gesteld of die op naam staat van hun eigen bedrijf. Het kan bijvoorbeeld gaan om een vrachtwagenchauffeur van een transportonderneming of een consultant in een leaseauto. Voor vlooteigenaren wordt gedacht aan de mogelijkheid om bij de inningsorganisatie een bulkaccount aan te maken. Hiermee maakt deze eigenaar van meerdere voertuigen zich bekend bij de inningsorganisatie en verstrekt persoonsgegevens, kentekens, betalingsvoorkeur, etc. Zo kan hij er bijvoorbeeld voor kiezen om maandelijks een overzicht van de tolpassages te krijgen voor meerdere kentekens.

De feitelijke gebruiker van het voertuig rijdt op de snelweg en wordt net als andere gebruikers geïnformeerd dat hij een tolgeweg nadert. De weggebruiker kan ervoor kiezen om de tolgeweg of het gratis alternatief te nemen. Als hij kiest voor de tolgeweg en het betaalpunt passeert, dan wordt het kenteken van het motorrijtuig dat hij bestuurt geregistreerd. De registratie-organisatie maakt, net als bij andere gebruikers, een foto van het kenteken en slaat de informatie op in een gegevensbestand. De inningsorganisatie koppelt de registratie aan het account van de vlooteigenaar, waarna betaling plaats kan vinden. De vlooteigenaar ontvangt - indien gewenst - een betalingsbewijs. Ook hier geldt dat als de inning niet binnen de betaaltermijn mogelijk blijkt, het kenteken wordt overgedragen aan de organisatie die verantwoordelijk is voor de handhaving bij de kentekenhouder.

3.4 Handhaving en toezicht

Bestuurlijke boete

Het wetsvoorstel bevat instrumenten waarmee betaling van verschuldigde, maar niet betaalde, tol effectief kan worden afgedwongen. Indien deze instrumenten niet aanwezig zouden zijn is de verwachting dat sommige weggebruikers proberen gebruik te maken van de tolgeweg zonder te betalen. Met deze instrumenten wordt deze groep weggebruikers verkleind. Zonder deze instrumenten zou er sprake zijn van onwenselijke inkomstenderving en een oneerlijke verdeling van de kosten tussen gebruikers.

Een uitgangspunt van de tolheffing is dat weggebruikers zonder slagbomen, free-flow, van de tolgeweg gebruik kunnen maken. De verantwoordelijkheid voor de betaling van tol ligt bij de kentekenhouder van het voertuig. Om deze verantwoordelijkheid af te dwingen is op grond van deze wet het niet tijdig betalen van tol een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan

worden opgelegd. Voor het versturen van de boetes en de incasso hiervan is het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) de beoogde uitvoeringsorganisatie.

De verplichting om tol te betalen is niet van dien aard dat het strafrechtelijk instrumentarium moet worden ingezet om naleving af te dwingen. Door middel van een bestuurlijke boete kan een efficiënt en effectief afschrikwekkend systeem worden ingericht. De boete voor het niet betalen van tol is eenvoudig vast te stellen op basis van het kenteken en het tijdstip van passage. De keuze voor de bestuurlijke boete is in lijn met de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel.²⁴ Het traject vanaf de oplegging van de boete tot uiteindelijke invordering ziet er schematisch als volgt uit:



Omdat bij de passage alleen het kenteken van het voertuig wordt geregistreerd, wordt de verantwoordelijkheid voor het betalen van tol bij de kentekenhouders neergelegd. Indien de tol niet tijdig wordt betaald zal de kentekenhouders een boete krijgen. Dit is, behoudens uitzonderingen, niet anders als iemand anders dan de kentekenhouders gebruikmaakt van het voertuig. Hiermee wordt aangesloten bij de praktijk van kentekenaansprakelijkheid voor parkeerbelasting. Voor voertuigen in bezit van leasemaatschappijen wordt onderzocht of gebruik kan worden gemaakt van het RDW hulpregister Registratie Tenaamstelling Leasemaatschappijen (RTL).

Voor de bestuurlijke boete wordt gedacht aan een boetebedrag van ten hoogste € 35, vermeerderd met het oorspronkelijke toltarief. Dit is vergelijkbaar met de hoogte van de boetes in het openbaar vervoer (ritprijs + €35). Tegen de bestuurlijke boete staat bezwaar en beroep open. Om een stapeling van besluiten en bezwaar- en beroepsprocedures te voorkomen is er voor gekozen om het toltarief niet apart in te vorderen indien een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Op deze wijze wordt voorkomen dat een aparte procesgang moet worden gestart om tegen de tolverplichting op te komen. Het toltarief zal wel in het boetebedrag kunnen worden verwerkt. Net als voor het toltarief is voor de boete geen betalingsregeling mogelijk. Zelfs vermeerderd met het boetebedrag van €35 en eventuele verhogingen blijft een relatief laag bedrag over. De kosten voor het bestuur van het aanbieden van een betalingsregeling wegen niet op tegen de baten voor de burger bij dergelijke lage bedragen. De mogelijkheid een betalingsregeling te verzoeken kan daarnaast ook aangegrepen worden door burgers om het proces van oplegging en invordering van de boete te frustreren.

²⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31700 VI, nr. 69,

Er is, net als bij de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (hierna: Wet Mulder), gekozen om een boeteverhoging van rechtswege toe te voegen. Deze boeteverhoging zal plaatsvinden nadat de boete onherroepelijk is geworden en voordat met de dwanginvordering wordt gestart. Hierdoor krijgen betrokkenen alsnog een kans om de boete te betalen voordat ze te maken krijgen met de kostbare en meer ingrijpende stap dat de deurwaarder wordt ingeschakeld. De verhoging van de boete geeft bovendien een effectieve prikkel om de boete tijdig te betalen. Uit de praktijk van de Wet Mulder blijkt dat dit een efficiënt werkend systeem is. Het leidt tot een hoog inningspercentage en slechts een relatief kleine groep krijgt met het duurdere instrument van deurwaarder te maken.

Twee weken nadat de bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden, zal tot een eerste verhoging van het boetebedrag worden overgegaan. Deze verhoging gaat gepaard met een eerste aanmaning en bedraagt 50% van het oorspronkelijke boetebedrag. Twee weken na verzending van deze eerste verhoging, zal een tweede verhoging worden verstuurd. Deze verhoging gaat gepaard met een tweede aanmaning en zal 100% van het verhoogde boetebedrag bedragen.

Indien de boete na twee verhogingen en daarmee gepaard gaande aanmaningen nog niet is betaald, kan een dwangbevel worden uitgevaardigd voor het totale verschuldigde bedrag. Het dwangbevel vormt de grondslag waarop een deurwaarder tot invordering van het verschuldigde bedrag kan overgaan. Tegen een eventuele dwanginvordering kan de kentekenhouders in verzet gaan bij de burgerlijke rechter.

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

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

Voertuigen met een buitenlands kenteken

Bij de handhaving van tol verdienen de motorvoertuigen met een buitenlands kenteken bijzondere aandacht. Anders dan voertuigen die in Nederland geregistreerd zijn, heeft de Minister geen beschikking over de NAW-gegevens van deze kentekenhouders. Momenteel zijn er namelijk geen Europese afspraken om de adresgegevens van voertuigen met een buitenlands kenteken uit te wisselen, zoals deze wel bestaan voor boetes voor bepaalde verkeersovertredingen. Hierdoor kan aan deze kentekenhouders geen boete worden opgelegd en verzonden als tol niet is betaald. Omdat de tolheffing pas op zijn vroegst na 2019 van start gaat, is er nog tijd om dit te regelen. De regering zal zich inspannen om tot bilaterale afspraken te komen met (buur)landen die tol heffen. Tevens zijn er Europese ontwikkelingen waarbij mogelijk kan worden aangesloten (bijvoorbeeld verruiming richtlijnen voor inning verkeersovertredingen). Omdat het merendeel van de

voertuigen met een buitenlands kenteken dat gebruikmaakt van de betreffende wegen, vaker zal terugkomen op de Nederlandse wegen (bijvoorbeeld op weg naar de Rotterdamse haven), voorziet het wetsvoorstel in toezicht op het netwerk.

Toezicht

Het wetsvoorstel maakt toezicht op de weg mogelijk aan de hand van een lijst van kentekens waarbij geen tolbetaling is ontvangen en waarbij geen boete kan worden opgelegd of geïnd. Dit is met name het geval indien de NAW-gegevens om de boete op te kunnen leggen en te verzenden, ontbreken. Dit zal, zolang er geen verdragen zijn gesloten, met name bij voertuigen met een buitenlands kenteken het geval zijn. De beoogde organisatie die dit toezicht voor haar rekening zal nemen, is de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. De ILT kan dan op grond van artikel 15 van het wetsvoorstel, de betrokken motorvoertuigen staande houden en de bestuurder tot betaling dwingen.

4. VERHOUDING TOT BESTAANDE REGELGEVING

4.1 Nationale wetgeving

Tracéwet

De tolbesluiten voor de Blankenburgverbinding en de ViA15 zullen onderdeel uitmaken van de tracébesluiten voor deze verbindingen. Een dergelijke integratie ligt voor de hand omdat de overwegingen om tol te heffen niet zijn te scheiden van de besluitvorming over de projecten zelf. De heffing van tol heeft immers gevolgen voor de verkeersintensiteiten op de weg en daarmee op de milieueffecten. Daarom wordt bij de onderzoeken ten behoeve van het tracébesluit rekening gehouden met de tolheffing. Omdat de tolheffing voor beide projecten waarschijnlijk lang zal duren²⁵, is op dit moment nog maar weinig bekend over de gevolgen bij beëindiging van tol. Om die reden wordt bij het tracébesluit niet geanticipeerd op de omgevingseffecten van de weg zonder tol. In plaats daarvan wordt bij de beëindiging van tol door de minister van Infrastructuur en Milieu beoordeelt welke maatregelen genomen moeten worden om een acceptabel woon- en leefklimaat te garanderen. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om knelpunten programmatisch aan te pakken. Maatregelen om overlast voor de omgeving te beperken worden afgestemd op de onderzoeken voor het tracébesluit.

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

Omgevingswet

Op dit moment wordt gewerkt aan een geïntegreerd wettelijk kader voor beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Daarbij worden tal van wetten uit het omgevingsrecht geïntegreerd in een nieuwe Omgevingswet. Ook de Tracéwet gaat op in de Omgevingswet. In de Omgevingswet wordt het tracébesluit verbreed tot een projectbesluit voor projecten met een publiek belang. De inwerkingtreding van de Omgevingswet is voorzien in 2018. Vooralsnog is het niet de verwachting dat de tolbesluiten deel zullen uitmaken van de projectbesluiten, omdat de tracébesluiten voor die tijd zullen worden vastgesteld.

4.2 Europese regelgeving

Belangrijkste Europese kaders

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

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

²⁵ De tolheffing stopt zodra de tologpave is gerealiseerd. In de begroting wordt uitgegaan van een periode van 25 jaar.

Het Europese recht staat lidstaten toe om onder voorwaarden tol te heffen op infrastructuur. De uitwerking in de wet zal aan die voorwaarden moeten voldoen. De Wbm voorzorg in de implementatie van deze richtlijnen in het geval een tolheffing zou worden geïntroduceerd. Aangezien de Wbm wordt ingetrokken zal de nieuwe wet in de implementatie moeten voorzien. Dit zal vorm gegeven worden door alleen tolheffing conform de Europeesrechtelijke voorwaarden mogelijk maken. Daardoor blijft de implementatie van deze richtlijnen, voor zover zij zien op een tolheffing, gewaarborgd. In de volgende paragrafen wordt verder ingegaan op de genoemde Europese richtlijnen.

Eurovignetrichtlijn

De Eurovignetrichtlijn geeft kaders voor de heffing van tol voor vrachtwagens met een maximaal toegestaan totaalgewicht van ten minste 3,5 ton. Op beide nieuwe tolwegen zal ook bij deze voertuigcategorie tol worden geheven. De Eurovignetrichtlijn is dus van toepassing op de onderhavige tolplannen.

Nederland heeft met enkele omliggende landen afspraken gemaakt over de heffing van een belasting op zware motorrijtuigen.²⁶ Deze belasting wordt geheven door de uitgifte van een Eurovignet. Dit Eurovignet is een gebruiksrecht zoals bedoeld in artikel 2, sub c van de Eurovignetrichtlijn. De richtlijn verbiedt in beginsel de samenloop van de heffing van een gebruiksrecht en de heffing van tolgelden. Een uitzondering op deze hoofdregel wordt geboden indien de tol wordt geheven ter bekostiging van een brug of tunnel, zoals bedoeld in de richtlijn.²⁷ Dit is bij beide projecten het geval. Bij de Blankenburgverbinding wordt tol geheven om de tunnel onder de Nieuwe Waterweg te bekostigen. De ViA15 kruist het Pannerdensch Kanaal door middel van een brug.

Het is evenwel mogelijk dat bij de inwerkingtreding van tol de samenloop met het gebruiksrecht geen kwestie meer is. In verband met ontwikkelingen in binnen- en buitenland is al eerder overwogen om het Eurovignet af te schaffen. In 2019 loopt de looptijd van de huidige heffing af, nog voordat de nieuwe verbindingen in gebruik zullen worden genomen. Er is nog niet besloten of na deze periode het Eurovignet zal worden gecontinueerd. Indien het verdrag ook na 2019 wordt toegepast in Nederland zal de tolheffing voor zware vrachtvoertuigen alleen kunnen dienen ter bekostiging van de brug of tunnel op het traject. In het tolbesluit zal worden aangegeven hoe de tologpave is opgebouwd en hoe dit gerelateerd is aan de infrastructuurkosten.

De Eurovignetrichtlijn stelt verschillende eisen aan de tolheffing voor vrachtwagens, waaronder aan de hoogte van de tol, een redelijke verdeling van de kosten over de verschillende soorten weggebruikers en de toegankelijkheid van de tolweg voor buitenlandse weggebruikers. Al deze elementen zullen bij de uitwerking van het tolregime in de onderliggende regelgeving moeten worden betrokken. Omdat een uniform tolregime wordt nagestreefd zullen de eisen uit de richtlijn in beginsel zowel worden toegepast op personen- als vrachtvervoer.

De richtlijn schrijft voor dat een tolheffing op zware vracht in beginsel wordt gedifferentieerd naar EURO-emissieklasse. Deze mogelijkheid zal in de wet worden opgenomen, maar de regering is niet van plan deze mogelijkheid te gebruiken (zie paragraaf 2.3). Differentiatie naar Euroklasse wordt nu echter niet voorzien, omdat dit uitvoeringstechnisch niet haalbaar lijkt. Er is geen Europees systeem beschikbaar waaruit de Euroklasse van zware vrachtwagens kan worden afgeleid uit het kenteken.

EETS-richtlijn

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

²⁶ Het verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens (Eurovignetverdrag), Trb. 1994, 69.

²⁷ Artikel 7, tweede lid, richtlijn 1999/62/EG.

maken van de voorziene tolwegen. De richtlijn is daarmee niet van toepassing.

In de wet wordt de mogelijkheid voor (het aansluiten op) een systeem gebruikmakend van registratievoorzieningen niet uitgesloten. Het gebruikersgemak kan aanleiding zijn om betaling door middel van technologie in voertuigen mogelijk te maken. In dat geval zal aan de voorwaarden van de richtlijn moeten worden voldaan.

BTW-richtlijn

Omdat de inning van tol op grond van deze wet voorbehouden is aan de Minister van Infrastructuur en Milieu, ter uitvoering van de uitvoering van een publiekrechtelijke taak, is de weggebruiker geen BTW verschuldigd over de te innen tolheffingen.

Een publiekrechtelijk lichaam is BTW-plichtig voor diensten die de overheid onder bezwarende titel verricht, als dat kan leiden tot concurrentievervalsing van enige betekenis. De werkzaamheden die door de overheid bij de uitvoering van haar taken worden verricht, zijn niet BTW-plichtig als die taken wettelijk zijn omschreven en exclusief bij de overheid zijn neergelegd. Voor zover die wettelijke taken ook door private instanties uitgeoefend kunnen worden, geldt er wel een BTW-plicht.

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

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

5. PRIVACY

5.1 Privacybescherming weggebruikers en kentekenhouders

De inning van tol moet voldoen aan de wettelijke eisen die de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) hieraan stelt. De Wbp bepaalt in welke gevallen persoonsgegevens mogen worden verwerkt, hoe deze mogen worden verwerkt en hoe lang ze mogen worden bewaard. De Wbp regelt onder meer dat persoonsgegevens mogen worden verwerkt als de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak.²⁸ Ook mogen persoonsgegevens niet verder worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen of langer dan noodzakelijk worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkene te identificeren anders dan voor de doeleinden waarvoor ze zijn verzameld of verwerkt.²⁹ De persoonsgegevens die in het kader van dit wetsvoorstel een rol spelen zijn het kenteken, tijdstip en locatie van passage van het wegvak waarop tol wordt geheven, het IP-adres en in sommige gevallen de naam, het adres en de woonplaats van de eigenaar van het motorrijtuig (NAW-gegevens). Deze NAW-gegevens zijn noodzakelijk om de kentekenhouder te identificeren en het boetetraject in gang te zetten wanneer niet (tijdig) is betaald. In het boetetraject worden NAW-gegevens gebruikt door een overheidsinstantie. De persoonsgegevens worden door deze overheidsinstantie, waarschijnlijk het CJIB, namens de minister van Infrastructuur en Milieu opgevraagd uit de basisregistratie voertuigen. Om verhaal mogelijk te maken als boetes niet betaald worden, zullen tevens de meest actuele gegevens uit de basisregistratie personen namens de Minister geraadpleegd worden.

Verwerking van NAW-gegevens kan ook aan de orde zijn als een weggebruiker kiest voor een account waarbij betaling plaatsvindt met behulp van een saldo. De regering is voornemens om de werkzaamheden die verband houden met de registratie van voertuigen en de inning van tol aan de markt uit te besteden.

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

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

Naast dit uitgebreide, vrijwillige, spoor, is ook een beperkte verwerking van gegevens mogelijk. Indien niet is gekozen voor het aanmaken van een gebruikersaccount is dit spoor verplicht. Een gebruiker kan voorafgaand aan of binnen de betaaltermijn na de passage, door middel van opgave van het kenteken, direct de verschuldigde tol voldoen. Gekeken wordt naar mogelijkheden die maximale anonimiteit bieden binnen een systeem van free-flow tolheffing. De weggebruiker kan er

²⁸ Artikel 8 Wbp.

²⁹ Artikelen 9 en 10 Wbp.

natuurlijk ook altijd voor kiezen om de tolweg niet te gebruiken en gebruik te maken van het gratis alternatief.

Het wetsvoorstel biedt een grondslag voor de verwerking van gegevens zonder toestemming van de betrokkene, voor zover dit noodzakelijk is voor het beperkte spoor. Zo zal van ieder passerend voertuig op de tolweg een kenteken moeten worden geregistreerd. Alleen aan de hand van dit kenteken kan immers worden bepaald of er betaald is of niet. Indien blijkt dat voor een bepaald kenteken geen tol is betaald binnen de betalingstermijn, wordt een boete opgelegd. Voor het opleggen van deze boete zijn de NAW-gegevens van de houder van het voertuig noodzakelijk. De mogelijkheid om zonder toestemming (persoons-)gegevens te verwerken is in het wetsvoorstel geregeld.

Als tol niet is betaald wordt een boete opgelegd. De termijn waarop deze boete kan worden opgelegd is conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In het geval dat er geen NAW-gegevens van de kentekenhouder bekend zijn of de incasso van de boete om een andere reden niet slaagt, zal het kenteken voor deze periode in een register worden opgenomen. Op basis van dit register kunnen overtreders op de weg worden herkend en kan een boete worden uitgereikt aan de bestuurder. Nadat de bevoegdheid tot het opleggen van een boete vervalft, worden de kentekens uit het register verwijderd.

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

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

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

5.2 Aanbesteding inningsorganisatie en -techniek

Omdat waarschijnlijk getracht zal worden om marktpartijen te betrekken bij de registratie van voertuigen en de inning van de tol, kan nog geen volledig beeld worden gegeven van de concrete wijze van bescherming. Bij de uitwerking van de registratie- en inningsorganisatie zal echter met privacyaspecten rekening worden gehouden. Bij een eventuele uitvoering van taken door marktpartijen denkt de regering vooralsnog aan feitelijke werkzaamheden waarbij overheidsdwang (de sterke arm) niet aan de orde is. Daarbij kan gedacht worden aan de inrichting van de

inningsorganisatie, het verzorgen van de techniek en de elektronische en administratieve controle of er betaald is door de weggebruikers. De bescherming van persoonsgegevens zal een belangrijk element zijn in de aanbesteding(en). Het is van belang dat voorafgaand aan de aanbesteding(en) wordt aangegeven welke gegevensverwerkingen voor welk doel noodzakelijk zijn.³⁰

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

³⁰ Zie artikel 7 Wbp.

6. GEVOLGEN WETSVOORSTEL

6.1 Administratieve lasten voor weggebruikers

Administratieve lasten en inhoudelijke kosten van naleving vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. Onder administratieve lasten worden verstaan de lasten als gevolg van informatieverplichtingen krachtens wet- en regelgeving van de overheid voor bedrijven en burgers en beroepsbeoefenaren. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. De administratieve lasten voor burgers en bedrijven als gevolg van dit wetsvoorstel zijn onderzocht.³¹ Het gaat hier om regeldruklasten en niet om het toltarief zelf. Voor de berekening van de regeldruklasten is gebruik gemaakt van het Standaardkostenmodel van het ministerie van BZK³². Het aantal passages³³ dat jaarlijks wordt verwacht is gebaseerd op de bandbreedte uit de WLO-scenario's³⁴ van de planbureaus. Conform de algemeen gebruikte onderzoeksmethodiek is uitgegaan van 100% naleving van de verplichtingen. Dit betekent dat de lasten die volgen uit handhaving indien er niet wordt betaald niet zijn meegenomen. Ook maken de regeldruklasten voor weggebruikers van voertuigen met een buitenlands kenteken volgens de gebruikte onderzoeksmethodiek geen onderdeel uit van de regeldruk. Bij de totstandkoming van deze wet biedt het ministerie verschillende mogelijkheden om aan de betalingsverplichting te voldoen na het passeren van het toltraject. Voor het onderzoek is daartoe een onderscheid gemaakt tussen weggebruikers die betalen per passage en weggebruikers die een account zullen hebben. Daarnaast is onderzocht wat het effect is van automatische koppelingen van gegevens (zoals met het RDW register) op het verminderen van de administratieve lasten. Overigens is het zo dat weggebruikers naast de tolgeweg ook een gratis alternatief kunnen gebruiken. In dit geval is er geen sprake van administratieve lasten.

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

6.2 Gevolgen voor bedrijven

Tolheffing op de Blankenburgverbinding en de ViA15 heeft gevolgen voor bedrijven. Deze effecten zijn tweeledig. Enerzijds worden zij geconfronteerd met financiële lasten (de tolheffing), anderzijds boeken zij reistijdwinst door de verbeterde bereikbaarheid. Bij de reistijdwinst gaat het dan zowel om baten door kortere reistijden als om baten door lagere reiskosten. Uit de uitgevoerde maatschappelijke kosten-batenanalyses³⁵ blijkt dat de gevolgen van de aanlegprojecten voor het bedrijfsleven positief zijn, ook als tol wordt geheven. Bij tolheffing geldt, zoals in paragraaf 2.3 aangegeven, voor vrachtvervoer een hoger tarief dan voor personenvervoer. Tegenover de baten

³¹ Reguldrukeffecten Tolwet, eindrapport februari 2014, Sira Consulting, Nieuwegein.

³² 'Meten is Weten II', Regiegroep Regeldruk, juni 2008 en 'Standaardkostenmodel administratieve lastendruk burger', ministerie van BZK, 2007.

³³ Betreft het aantal passages in 2030 berekend met het verkeersmodel NRM in het lage economische groeiscenario (RC) en het hoge economische groeiscenario (GE).

³⁴ Welvaart en Leefomgeving, een scenariostudie voor 2040. CPB, MNP en RPB, 2006.

³⁵ Betere bereikbaarheid door een robuust wegennetwerk in de regio Arnhem-Nijmegen; maatschappelijke kosten-batenanalyse, versie 4.0 definitief, Projectbureau ViA15, 15 juli 2011.

Nieuwe Westelijke Oeververbinding Maatschappelijke Kosten Batenanalyse (MKBA), maart 2012 (Ministerie van Infrastructuur en Milieu).

staan financiële lasten voor het bedrijfsleven en in het bijzonder de vervoerssector in de vorm van tol.

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

6.3 Gevolgen voor het milieu

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

6.4 Privacy Impact Assessment

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

7. ADVISERING EN CONSULTATIE

PM: hoofdstuk 7 wordt in een later stadium ingevuld, de advisering en consultatie moet nog plaatsvinden.

8. EVALUATIE

PM: hoofdstuk 8 wordt in een later stadium ingevuld.

9. INWERKINGTREDING EN OVERGANGSRECHT

PM: hoofdstuk 9 wordt in een later stadium ingevuld.