



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een voorstel van wet Vrachtwagenheffing

Nader Rapport

9 september 2021

IENW/BSK-2021/29136

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 juli 2020, nr. 2020001348, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 4 november 2020, nr. W17.20.2019/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 7 juli 2020, no.2020001348, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels voor het in rekening brengen van een vrachtwagenheffing voor het rijden met een vrachtwagen op aangewezen wegvakken (Wet vrachtwagenheffing), met memorie van toelichting.

Met het wetsvoorstel wordt een kilometerheffing ingevoerd, met als doel binnenlandse en buitenlandse houders van vrachtwagens te laten betalen voor het gebruik van de weg en innovatie en verduurzaming van de Nederlandse vervoersector te stimuleren. Met de introductie van deze 'vrachtwagenheffing' wordt voor vrachtwagens de motorrijtuigenbelasting ('MRB') verlaagd en wordt de belasting zware motorvoertuigen ('BZM') afgeschaft. Ook bevat het voorstel een regeling waarmee de netto-opbrengsten van de heffing worden ingezet voor een meerjarenprogramma voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over het gekozen instrument van de kilometerheffing om de genoemde doelen te realiseren en vraagt, meer specifiek, naar de alternatieven die in de afweging bij het voorstel zijn betrokken. Voorts maakt de Afdeling opmerkingen over de keuze het systeem van betaling en invordering van de heffing vorm te geven via het privaatrechtelijke spoor. Eveneens maakt zij opmerkingen over de keuze de betrokkenheid van de sector bij de vormgeving van de terugsluis via de meerjarenprogramma wettelijk te regelen. Ook vraagt de Afdeling in de toelichting aandacht te besteden aan de verhouding van het voorstel tot de Eurovignetrichtlijn en de Europese regels inzake het vrij verkeer. Ten slotte maakt de Afdeling opmerkingen over de grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens en de bewaartermijn. In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

1. Hoofdpijnen van het voorstel

Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de in het regeerakkoord opgenomen afspraak om in navolging van de ons omringende landen een vrachtwagenheffing in te voeren.¹ Met deze vrachtwagenheffing wordt, in de eerste plaats, een duurzaam en rechtvaardig wegtransport bevorderd, door bredere toepassing van de principes 'de gebruiker betaalt' en 'de vervuiler betaalt'. In de tweede plaats is beoogd, via de terugsluis, de verduurzaming en innovatie van de Nederlandse vervoersector te stimuleren. Daartoe wordt een combinatie van vier maatregelen voorgesteld:

- Invoering van een kilometerheffing op de hoofdwegen in Nederland voor vrachtwagens;*
- Afschaffing van het Eurovignet voor zware vrachtwagens (de BZM);*

¹ Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst', 2017 – 2021, 10 oktober 2017, p. 39.

- Verlaging van de motorrijtuigenbelasting voor vrachtwagens;
- Terugsluis van de netto-opbrengsten voor de overheid ter stimulering van de verduurzaming en innovatie van de Nederlandse vervoersector.

Het wegnnet voor het gebruik waarvan een heffingsplichtige houder van een vrachtwagen de heffing zal zijn verschuldigd, omvat (nagenoeg) alle autosnelwegen en de wegen waarop naar verwachting uitwijk zal plaatsvinden als gevolg van de invoering van de heffing.² De kilometerregistratie zal plaats vinden met behulp van boordapparatuur. Het systeem van betaling en heffing wordt ingericht met inachtneming van de nieuwe Europese 'EETS-richtlijn',³ die regels stelt aan (de interoperabiliteit van) Europese tolsystemen.

De houder is de heffing verschuldigd aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), in zijn hoedanigheid als tolheffer in de zin van de Wet implementatie EETS-richtlijn.⁴ De houder betaalt de heffing echter aan de dienaar aanbieder, met wie hij een dienstverleningsovereenkomst moet sluiten. Deze dienaar aanbieder kan een EETS-aanbieder zijn of de hoofddienstaanbieder die gehouden is met elke houder die daarom verzoekt een dienstverleningsovereenkomst te sluiten.

De voorgestelde vrachtwagenheffing komt gemiddeld neer op ongeveer € 0,15 per kilometer. Het tarief wordt met in achtneming van de Eurovignetrichtlijn⁵ gedifferentieerd naar vervuilingssklasse en zwaarteklasse van de vrachtwagen. De vrachtwagenheffing leidt tot een stijging van de kosten voor de vervoersector van ca. 1 tot 3 %.⁶ Daar staat tegenover dat de inkomsten van de vrachtwagenheffing deels worden teruggesluisd naar de sector door, naast de verlaging van de MRB en de afschaffing van de BZM, de netto-opbrengsten,⁷ in 2030 naar verwachting tussen € 250 en € 310 miljoen per jaar, aan te wenden voor innovatie en verduurzaming van de sector. Welke maatregelen hiervoor zullen worden getroffen is momenteel nog niet duidelijk; dit zal worden bepaald in overleg met de vervoersector.

2. Afweging van alternatieven

Zoals hiervóór opgemerkt, wordt met de vrachtwagenheffing onder meer beoogd duurzaam en rechtvaardig wegtransport te bevorderen door bredere toepassing van de principes 'de gebruiker betaalt' en 'de vervuiler betaalt'. De Afdeling heeft er begrip voor dat wordt gekozen voor een heffing die op deze beginselen is geënt. Het voorstel past bij de Europese voornemens om houders van voertuigen meer te laten betalen voor het gebruik van de weg en brengt het Nederlandse stelsel meer in lijn met dat van België en Duitsland, die een kilometerheffing voor vrachtwagens reeds hebben ingevoerd.

Tegelijkertijd constateert de Afdeling, zoals zij in de volgende twee paragrafen nader zal toelichten, dat de voorgestelde heffing relatief duur is en een beperkte differentiatie naar zwaarteklasse doorvoert. Er zijn bovendien alternatieven voor de vrachtwagenheffing denkbaar, waarmee voornoemde doelstellingen ook worden gerealiseerd en die mogelijk minder nadelig of kostbaar zijn. Uit de opgestelde maatschappelijke kosten-batenanalyses ('MKBA's') blijkt niet dat andere beleidsinstrumenten of varianten in de afweging zijn betrokken en ook in de toelichting wordt hier vrijwel geen aandacht aan besteed.⁸ De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.⁹ Daartoe merkt zij het volgende op.

a. Alternatieve heffingssystemen

In de eerste plaats merkt de Afdeling op dat de opgestelde MKBA een negatief saldo van kosten en

² Toelichting paragraaf 2.2 ('Vrachtwagenheffing'). De autosnelwegen A31 en A270 zijn uitgezonderd.

³ Richtlijn (EU) 2019/520 van het Europees parlement en de Raad van 19 maart 2019 tot herschikking van Richtlijn 2004/52/EU betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssysteem voor het wegverkeer en ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie (PbEU 2019, L 91)

⁴ Artikel 1 van de Wet implementatie EETS-richtlijn definieert de tolheffer als de 'publieke of private entiteit die tolgelden heft op het gebruik van voertuigen in een EETS-gebied in Nederland'.

⁵ Richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtwagens (PbEG 1999, L 187) (hierna: 'de Eurovignetrichtlijn').

⁶ De kostenstijging is afhankelijk van de specifieke kenmerken van de vervoeronderneming. De kostenstijging is bijvoorbeeld relatief hoger voor ondernemingen die relatief veel kilometers rijden, zgn. 'eigen rijders' en kleine transportondernemingen, in vergelijking met die voor ondernemingen die relatief weinig kilometers rijden of voor grote transportondernemingen. Arcadis (2019), Effect vrachtwagenheffing op concurrentiepositie en economie, p. 14.

⁷ De netto-opbrengsten bedragen de inkomsten van de vrachtwagenheffing na aftrek van de systeemkosten, de compensatie van de verlaging van de motorrijtuigenbelasting voor vrachtwagens en de compensatie voor de derving van de inkomsten uit het Eurovignet en uit de accijnzen. Toelichting, paragraaf 2.6 ('Terugsluis').

⁸ In de MKBA's is een analyse gemaakt van de voor- en nadelen van de voorgestelde vrachtwagenheffing, waarbij ook gekeken is naar varianten voor het wegnnet waarop de heffing betrekking heeft (autosnelwegen, autosnelwegen en provinciale wegen en totale wegnnet). Andere beleidsinstrumenten of andere varianten zijn echter buiten beschouwing gelaten.

⁹ Vergelijk ook artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016.

baten laat zien van € 1,7 tot 2,3 miljard.¹⁰ De overheid moet relatief hoge kosten maken om de heffing in te voeren: eenmalig voor de opzet van een heffingssysteem, de benodigde organisatie en de kosten van boordapparatuur en, na invoering, zijn er jaarlijkse kosten, zoals voor handhaving (deze kosten bedragen bij elkaar ongeveer € 1,8 tot 1,9 miljard). Daarmee bedragen de inningskosten ongeveer 17% van de ontvangsten van de Nederlandse overheid uit de vrachtwagenheffing.¹¹

Dit is een relatief hoog percentage in vergelijking met de meeste andere belastingen in Nederland.¹² Gegeven de specifieke Nederlandse omstandigheden, is de vrachtwagenheffing bovendien relatief minder aantrekkelijk vergeleken met landen als België en Duitsland. Voor het vrachtvervoer in Nederland worden namelijk relatief kleine afstanden over de weg afgelegd, de voorgestelde heffing is beperkt tot de hoofdwegen en er vindt relatief weinig buitenlands vrachtverkeer op het Nederlandse wegennet plaats.

Dit roept de vraag op of de gekozen doelen niet ook (of beter) kunnen worden bereikt door bestaande belastinginstrumenten aan te passen.¹³ Zo is het denkbaar het bestaande Eurovignet – dat eveneens het gebruik van de weg belast en in de uitvoering beduidend minder kostbaar is¹⁴ – te handhaven en tegelijkertijd (fors) te verhogen.¹⁵ In de MKBA is dit alternatief niet betrokken en in de toelichting wordt over dit alternatief alleen opgemerkt dat het geen rekening houdt met het aantal afgelegde kilometers.

De Afdeling adviseert nader toe te lichten in hoeverre alternatieve maatregelen zijn onderzocht en hoe de verschillende alternatieven, mede in het licht van hun kosten en baten, tegen elkaar zijn afgewogen.

In paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting zijn alternatieven voor de vrachtwagenheffing overwogen. Er is onder andere gekeken naar het verhogen van de accijns op diesel. Accijnsverhoging op diesel is echter geen passende maatregel omdat deze niet alleen effect heeft op het gebruik van vrachtwagens, maar ook op het gebruik van andere motorrijtuigen, zoals personenauto's en bestelbussen. Er kan bij de aanpassing van het accijnstarief voor diesel immers geen onderscheid worden gemaakt tussen voertuigcategorieën. Bovendien is deze maatregel vanwege de beperkte afstanden in Nederland minder effectief omdat gereden kan worden met in het buitenland getankte diesel. Ook zou het internationaal vrachtverkeer dat in het buitenland tankt, bevoordeeld worden ten opzichte van het binnenlands vrachtverkeer dat in Nederland tankt.

Verder is als alternatief gekeken naar een aanpassing van de motorrijtuigenbelasting (MRB) en het uitbreiden van het Eurovignet naar alle vrachtwagens. Deze alternatieven sluiten echter minder goed aan bij de principes 'de gebruiker betaalt' en 'de vervuiler betaalt' dan een vrachtwagenheffing. Bij verhoging van de MRB wordt alleen het houderschap belast en is er geen koppeling tussen het aantal kilometers dat iemand rijdt en de hoogte van de betaling. Omdat houders van buitenlandse vrachtwagens geen MRB betalen, wordt niet bijgedragen aan een gelijk speelveld. Een gelijk speelveld houdt ook in dat iemand die veel rijdt, meer betaalt dan iemand die minder rijdt.

Voor een vignet voor alle vrachtwagens of een verhoging of uitbreiding van het Eurovignet, dus ook voor buitenlandse houders van vrachtwagens, is niet gekozen omdat een vignet ook geen relatie kent tussen het aantal gereden kilometers en de hoogte van de betaling. Steeds meer Europese lidstaten introduceren een vorm van betalen per gereden afstand. Zo hebben Duitsland en België het Eurovignet afgeschaft en een kilometerheffing ingevoerd. De meest recente introductie van een vergelijkbaar systeem als de vrachtwagenheffing was in Bulgarije in 2019. Bovendien kan verhoging of uitbreiding van het Eurovignet alleen met instemming van alle verdragslanden.

Aangezien deze alternatieve maatregelen minder goed bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van de vrachtwagenheffing zijn de kosten en baten van deze maatregelen alleen op kwalitatieve wijze in beeld gebracht.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is paragraaf 1.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting aangepast.

¹⁰ Arcadis, 2020, MKBA Vrachtwagenheffing, rapport in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het gaat hier om de netto contante waarde van de kosten en baten voor een periode van 30 jaar. De besparing op de uitvoeringskosten van het Eurovignet zijn marginaal. Op grond daarvan zijn in de MKBA geen vermeden uitvoeringskosten van het Eurovignet opgenomen (p. 39).

¹¹ Dit betreft de verhouding tussen de kosten van het systeem en de inkomsten van de heffing (beiden in netto contante waarde, gedurende een periode van 30 jaar) volgens de MKBA Vrachtwagenheffing van Arcadis (2020).

¹² Zo zijn de inningskosten van de onroerend zaakbelasting 4% en die van de toeristenbelasting 0,2%. Vergelijk onder andere Gemeente Den Haag, 2012, Perceptiekosten en tarieven bestemmingsheffingen en retributies.

¹³ Aanwijzingen 2.2 en 2.3 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁴ De uitvoeringskosten van het eurovignet (BZM) zijn marginaal in vergelijking met die van de voorgestelde vrachtwagenheffing.

¹⁵ Dit wordt ook door het CPB ('De maatschappelijke kosten en baten van een vrachtwagenheffing; een second opinion,' CPB Notitie 9 november 2018) voorgesteld. Het CPB noemt ook de mogelijkheid om een vignet naast het Eurovignet te introduceren.

b. Tariefdifferentiatie

In de tweede plaats merkt de Afdeling op dat in het voorgestelde tarief een beperkte differentiatie naar zwaarteklasse van de vrachtwagens is doorgevoerd. In het bijzonder zeer zware vrachtwagens zorgen, in vergelijking tot minder zware vrachtwagens, voor een relatief grote schade en slijtage aan het wegdek en hebben een relatief groot aandeel in de emissies en geluidsoverlast.¹⁶ Daarvoor is, in vergelijking met minder zware vrachtwagens, echter een relatief beperkt heffingsbedrag verschuldigd.¹⁷ De vraag is of daarmee voldoende recht wordt gedaan aan de aan het voorstel ten grondslag gelegde principes van 'de gebruiker betaalt' en 'de vervuiler betaalt'.

De Afdeling wijst er daarbij op dat er ook alternatieven zijn, waarbij de mate waarin een voertuig schade veroorzaakt volledig, dan wel in sterkere mate¹⁸ wordt meegerekend, zoals in Vlaanderen.¹⁹ In de toelichting wordt op dit alternatief niet ingegaan en ook in de MKBA is dit alternatief niet betrokken. Het ligt in de rede in de afweging ook te kijken naar alternatieve heffingstarieven waarin, met inachtneming van de bepalingen en beginselen van de Eurovignetrichtlijn, voor de verschillende zwaarteklassen van de vrachtwagens een sterkere differentiatie in het heffingstarief wordt gehanteerd, naar gelang de belasting van de weg.²⁰

De Afdeling adviseert de toelichting op voornoemde punten aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

Richtlijn 1999/62/EG bepaalt dat de tarieven moeten worden gedifferentieerd naar euro-emissieklasse. Verder biedt de richtlijn de mogelijkheid een tariefdifferentiatie toe te passen om congestie aan te pakken, schade aan de infrastructuur te beperken en het gebruik van de desbetreffende infrastructuur te optimaliseren of de verkeersveiligheid te bevorderen.²¹

Er is net als voor bij de motorrijtuigenbelasting gekozen voor een tariefdifferentiatie op basis van gewicht. Een sterkere tariefdifferentiatie draagt echter weinig bij aan de doelstellingen van de vrachtwagenheffing. Met de vrachtwagenheffing wordt onder andere beoogd de vervoerssector te verduurzamen. Een tariefdifferentiatie naar gewicht zal voor een beperkte substitutie naar lichtere voertuigen zorgen en daarmee voor een beperkte reductie van emissies.²² Verder is de aslast een betere indicatie voor de schade aan het wegdek dan het gewicht van een vrachtwagen. Voor een tariefdifferentiatie op basis van aslast is echter niet gekozen vanwege de complexiteit van de uitvoering omdat de houder dan telkens voor aanvang van een rit zou moeten doorgeven met hoeveel assen gereden gaat worden. Deze overwegingen hebben ertoe geleid dat er weliswaar een keuze is gemaakt voor differentiatie naar gewichtsklasse, maar dat die differentiatie beperkt is voor vrachtwagens vanaf 12.000 kilogram. De tarieven voor vrachtwagens tot 12.000 kilogram zijn wel substantieel lager omdat houders van deze vrachtwagens niet profiteren van de afschaffing van de belasting zware motorrijtuigen. De afweging voor de keuze voor de tariefdifferentiatie is in de memorie van toelichting verduidelijkt.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is paragraaf 2.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting aangepast.

3. Systeem van betaling en invordering

De vrachtwagenheffing is een heffing die ziet op het gebruik van delen van de openbare weg in Nederland. Deze heffing dient te worden aangemerkt als 'andere heffing van het Rijk' in de zin van artikel 104, tweede volzin, van de Grondwet en is daarmee een bestuursrechtelijke geldschuld in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het onderhavige wetsvoorstel voorziet daarom terecht onder meer in wettelijke regeling van enkele kernelementen van de heffing, zoals de heffingsplichtige,

¹⁶ Uit het rapport 'Kansrijk mobiliteitsbeleid' (2016) van het CPB en het PBL (p. 83): 'De impact van een voertuig op het wegdek neemt toe met de vierde macht van de aslast (CE Delft 2008; Groenendijk 2001)'. Dit betekent dat een vrachtwagen met een maximaal toegestane aslast van 20 ton ongeveer 16 keer belastender is voor het wegdek dan een vrachtwagen met een maximaal toegestane aslast van 40 ton.

¹⁷ Vrachtwagens van 12.000-32.000 kg zijn, afhankelijk van de Euro-emissieklasse, een tarief tussen € 0,126 en € 0,252 per kilometer verschuldigd, terwijl vrachtwagens van meer dan 32.000 kg een tarief tussen € 0,13 en € 0,26 zijn verschuldigd..

¹⁸ Er spelen ook andere overwegingen bij het bepalen van de hoogte van het tarief die maken dat de schade aan de weg slechts gedeeltelijk in rekening wordt gebracht.

¹⁹ In Vlaanderen is het tarief voor de zwaarste gewichtscategorie 15% hoger (tarieven via de website van het Belgische Viapass, geraadpleegd op 1 oktober 2020). In het onderhavige wetsvoorstel is dit slechts 3% hoger.

²⁰ Zie over het beperkte aantal onderzochte alternatieven tevens de notitie 'Review MKBA Vrachtwagenheffing' van SEO economisch onderzoek, Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 305, nr. 214.

²¹ Artikel 7 octies, derde lid, Richtlijn 1999/62/EG.

²² MuConsult, Effectstudies vrachtwagenheffing, Eindrapport 2018, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 31 305, nr. 268, p. 41.

het belastbaar feit en hoe dit wordt bepaald en de wijze waarop het verschuldigde heffingsbedrag wordt berekend.²³

Hoewel sprake is van een bestuursrechtelijke geldschuld, kiest de regering bij de uitvoering van de vrachtwagenheffing voor een systeem van betaling en invordering via het privaatrechtelijke spoor, met privaatrechtelijke rechtsbescherming. Volgens de toelichting ligt het meer voor de hand om te kiezen voor betaling zonder beschikking omdat het Europese recht (waarmee de EETS-richtlijn lijkt te zijn bedoeld) zou dwingen tot de tussenkomst van private toldienstaanbieders. Deze keuze maakt het bovendien mogelijk dat internationaal opererende vrachtwagenvervoerders met 'één "on board unit" (OBU), één contract en één factuur' in verschillende lidstaten uit de voeten kunnen.

Concreet voorziet het wetsvoorstel erin dat houders van vrachtwagens een dienstverleningsovereenkomst met een dienst aanbieder sluiten.²⁴ Dienstaanbieders zijn private ondernemingen die op hun beurt een overeenkomst hebben gesloten met de Staat (de Minister van IenW), die de tolheffer is. Een dienst aanbieder verstrekt aan een houder boordapparatuur, die de gereden kilometers registreert en de gegevens dienaangaande verstuurt naar de dienst aanbieder. Daarop stuurt de dienst aanbieder een factuur aan de houder. De dienst aanbieder zorgt ervoor dat de door een houder verschuldigde vrachtwagenheffing aan de tolheffer wordt voldaan.²⁵ Betaling van het verschuldigde heffingsbedrag door de houder aan de dienst aanbieder geldt als voldoening van de betalingsverplichting aan de minister.²⁶

a. Keuze voor betaling en invordering via privaatrechtelijke weg

De Afdeling merkt allereerst op dat, gegeven het feit dat het hier om een heffing gaat die een bestuursrechtelijke geldschuld oplevert, bestuursrechtelijke betaling en invordering het uitgangspunt is. Indien van dit uitgangspunt wordt afgeweken, vereist dit een uitdrukkelijke motivering. De toelichting motiveert dit echter niet, anders dan dat de keuze voor de privaatrechtelijke weg voor de hand ligt omdat het Europese recht zou dwingen tot de tussenkomst van private toldienstaanbieders.

In dat kader wijst de Afdeling erop dat de EETS-richtlijn de lidstaten vrijlaat in de keuze van betaling en invordering langs bestuursrechtelijke of privaatrechtelijke weg. Zo voorziet de richtlijn uitdrukkelijk in de mogelijkheid dat de tolheffer eist dat EETS-dienstaanbieders facturen voor houders uitschrijven in naam van en voor rekening van de tolheffer.²⁷ Dat de EETS-aanbieders marktpartij zouden zijn en niet met overheidsgezag zijn bekleed, doet dan niet ter zake.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het voorgaande aan te vullen met een nadere motivering van de keuze af te wijken van het uitgangspunt van bestuursrechtelijke betaling en invordering.

In het wetsvoorstel is gekozen voor betaling en invordering van de vrachtwagenheffing via de privaatrechtelijke weg. De Afdeling merkt op dat als sprake is van een bestuursrechtelijke geldschuld, betaling en invordering via de bestuursrechtelijke weg het uitgangspunt is en geeft aan dat als daarvan afgeweken wordt, daarvoor een uitdrukkelijke motivering vereist is. De Afdeling wijst er in dat kader op dat de EETS-richtlijn de lidstaten vrijlaat in de keuze van betaling en invordering langs bestuursrechtelijke of privaatrechtelijke weg. Dat de EETS-aanbieders marktpartij zouden zijn en niet met overheidsgezag zijn bekleed, doet volgens de Afdeling niet ter zake omdat de EETS-richtlijn erin voorziet dat, als gekozen wordt voor de bestuursrechtelijke weg, EETS-dienstaanbieders facturen voor houders van vrachtwagens uitschrijven in naam van en voor rekening van de tolheffer. Een van de doelstellingen van de EETS-richtlijn is het waarborgen van de interoperabiliteit tussen elektronische tolheffingssystemen op het gehele wegennet van de Europese Unie.²⁸ De gekozen privaatrechtelijke weg sluit volgens de regering beter aan bij het Europese uitgangspunt 'één on-board unit, één contract, één factuur' zoals dat ten grondslag ligt aan deze doelstelling. Dat wil zeggen dat een houder van een vrachtwagen slechts bij één EETS-aanbieder in de EU een contract hoeft te sluiten, met één boordapparaat door verschillende EETS-gebieden kan rijden en uiteindelijk één factuur krijgt. Omdat de houder een privaatrechtelijke overeenkomst met de EETS-aanbieder heeft van wie hij de factuur krijgt zal hij ook bij de EETS-aanbieder tegen zijn factuur kunnen opkomen. Houders zullen minder administratieve lasten hebben omdat zij dan niet meer voor elk tolgebied een apart contract hoeven af te sluiten en voor elk gebied aparte boordapparatuur hoeven te hebben. De keuze voor de privaatrechtelijke weg bevordert op deze manier de interoperabiliteit tussen EETS-tolgebieden

²³ Artikelen 2 tot en met 6 van het voorstel.

²⁴ Een dienst aanbieder kan een EETS-aanbieder of hoofddienstaanbieder zijn.

²⁵ Artikel 9, derde lid, van het voorstel.

²⁶ Artikel 8, tweede lid, van het voorstel.

²⁷ Artikel 6, vierde lid, EETS-richtlijn. Zie artikel 19, tweede lid, van het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn.

²⁸ Artikel 1, eerste lid, onder a, Richtlijn (EU) 2019/520.

en is daarmee gunstig voor de interne markt omdat de kosten van het systeem en lasten voor de houder voor tol in de gehele EU verminderd worden. Het feit dat de houder bij de dienst aanbieder tegen zijn factuur kan opkomen in plaats van bij elke tolheffer, draagt daaraan bij. Houders die internationaal rijden zullen daarom naar verwachting sneller voor een EETS-aanbieder kiezen in plaats van te kiezen voor een hoofddienst aanbieder die alleen nationaal werkt. Daarnaast wordt het voor EETS-aanbieders makkelijker om ook diensten aan te bieden in het tolgebied vrachtwagenheffing omdat zij geen aparte factuur voor de in Nederland gereden kilometers hoeven te verzenden. De EETS-markt is in ontwikkeling. Er komen steeds meer EETS-aanbieders en ook in Nederland is een EETS-aanbieder geregistreerd.

Op grond van artikel 19, tweede lid, van de Wet implementatie EETS-richtlijn kan weliswaar gekozen worden voor een systeem waarin de dienst aanbieder facturen voor houders uitschrijven in naam van en voor rekening van de tolheffer (in het geval van de vrachtwagenheffing is dit de Minister van Infrastructuur en Waterstaat), maar van die mogelijkheid wordt geen gebruik gemaakt. Zou voor de bestuursrechtelijke weg worden gekozen – met een beschikking – dan leidt dat tot ongewenste complicaties voor de dienst aanbieder bij de uitvoering van de vrachtwagenheffing en voor de rechtsgang voor een houder. De houder die door meerdere EETS-gebieden rijdt, zou dan meerdere facturen krijgen met elk een eigen rechtsbescherming. Stel, een Nederlandse houder heeft een contract gesloten met een Franse dienst aanbieder. Met zijn vrachtwagen heeft hij zowel in Nederland als Duitsland gereden. Hij heeft klachten over de kilometerregistratie met de aan hem verstrekte boordapparatuur. In het geval dat Nederland voor de bestuursrechtelijke weg zou kiezen krijgt hij tenminste twee facturen, in elk geval één voor de vrachtwagenheffing in Nederland en één voor de tol in Duitsland. Als hij tegen beide facturen bezwaar heeft zijn er twee verschillende (wettelijke) regimes van toepassing, terwijl de gebieden waardoor hij heeft gereden geen rol spelen bij het bezwaar dat hij heeft over de werking van zijn boordapparatuur. De bestuursrechtelijke weg maakt dus ook in dergelijke gevallen rechtsbescherming onnodig complex en tijdrovend. Dat komt de effectiviteit van de rechtsbescherming voor de houder niet ten goede.

De rechtsbescherming is in het voorgestelde systeem als volgt. Als de houder het niet eens is met de factuur, kan hij contact opnemen met het klantcontactpunt van de dienst aanbieder en kan de dienst aanbieder eventuele fouten herstellen door bijvoorbeeld de factuur aan te passen. Zoals in onderdeel 3b van dit nader rapport wordt toegelicht, is naar aanleiding van het advies van de Afdeling een nadere eis gesteld aan de dienstverleningsovereenkomst tussen dienst aanbieder en houder die ervoor zorgt dat eventuele klachten van een houder behoorlijk dienen te worden afgehandeld. Dat er een mogelijkheid moet zijn om een klacht in te dienen wordt ook voorgeschreven in de EETS-gebiedsverklaring van de tolheffer die in acht moet worden genomen bij de overeenkomst tussen tolheffer en dienst aanbieder. Deze verplichting zal dus door de dienst aanbieder moeten worden nagekomen.

Als het tot een rechtszaak in Nederland komt, verschillen de griffiegelden voor een geschil bij de kantonrechter voor zaken tussen € EUR 500,- en € 12.500,- niet veel van de griffiegelden bij de bestuursrechter. Zo is een verplichte vertegenwoordiging – net als bij de bestuursrechter – in dergelijke zaken niet vereist. Dit was in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 10 beschreven en is omwille van de duidelijkheid verplaatst naar paragraaf 2.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

In de overeenkomst tussen de houder en de dienst aanbieder wordt bepaald welk recht van toepassing is. Dat zal voor de houder bepalend kunnen zijn bij de keuze voor een bepaalde dienst aanbieder. Het zal te allen tijde voor de houder mogelijk zijn te kiezen voor een Nederlandse dienst aanbieder en daarmee in beginsel voor Nederlands recht. Dat kan een Nederlandse EETS-aanbieder zijn en anders in ieder geval de hoofddienst aanbieder. Het kiezen voor de privaatrechtelijke weg is daarmee zowel in lijn met het Europese uitgangspunt van interoperabiliteit als met het uitgangspunt dat voor alle houders in de lidstaten een effectieve rechtsbescherming moet bestaan.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is paragraaf 2.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting aangevuld.

b. Kaders en waarborgen in het wetsvoorstel

Daarnaast merkt de Afdeling het volgende op. Dat gekozen wordt voor een systeem van betaling en invordering via de privaatrechtelijke weg, doet er niet aan af dat de wetgever daarvoor de kaders moet stellen en moet zorgdragen voor een adequate procesinrichting. Het feit dat de EETS-richtlijn erin voorziet dat de minister als tolheffer overeenkomsten moet sluiten met (private) EETS-aanbieders maakt dat niet anders. De private uitvoering neemt immers niet weg dat sprake is van een heffing van het Rijk, die vervoersondernemingen verplicht moeten betalen.

De Afdeling merkt op dat ook bij een privaatrechtelijke uitvoering door middel van overeenkomsten de kernelementen van de heffing wettelijk gewaarborgd moeten zijn opdat een evenwichtige uitvoering

kan worden verzekerd.²⁹ Alleen zo kan worden verzekerd dat de uitvoering en inning ervan met dezelfde waarborgen zijn omkleed als de waarborgen die voortvloeien uit het publiekrecht. Zo moet bijvoorbeeld duidelijk zijn op welk moment de betalingsverplichting ontstaat en hoe deze wordt vastgesteld, binnen welke termijn deze moet worden voldaan.³⁰ Daarnaast moeten bepaalde verplichtingen in de verhouding tussen houder en dienstaanbieder evenwichtig en duidelijk geregeld zijn, bijvoorbeeld waar het gaat om de informatiepositie van de houder en de te onderscheiden verantwoordelijkheden ten aanzien van de verplichte technische voorzieningen, in het bijzonder de boordapparatuur.³¹

Daarbij dient ook te worden toegelicht dat sprake is van een toereikende rechtsbescherming voor de individuele (Nederlandse en buitenlandse) houder, ook in het geval het een buitenlandse EETS-aanbieder betreft.³² Zo blijkt uit de toelichting niet hoe de rechtsbescherming in grensoverschrijdende situaties zal zijn geregeld.

Uit de toelichting blijkt dat het voornemen bestaat om via de bedoelde overeenkomsten in regeling van bepaalde verplichtingen te voorzien. Zo wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat de overeenkomsten die de minister met de dienstaanbieders sluit voldoende waarborgen zullen bevatten om ervoor te zorgen dat de dienstaanbieder de verschuldigde bedragen tijdig en volledig afdraagt, dat de continuïteit verzekerd is en de financiële risico's voor de Staat beperkt blijven.³³ De Afdeling merkt evenwel op dat in het wetsvoorstel zelf aan de inhoud van die overeenkomsten slechts een zeer beperkt aantal eisen wordt gesteld.³⁴

De Afdeling wijst voorts op de tolgebiedsverklaring voor de vrachtwagenheffing, de EETS-gebiedsverklaring als bedoeld in artikel 10 van het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn. In deze verklaring worden onder meer geregeld de algemene toegangsvoorwaarden voor dienstaanbieders en de procedurele en commerciële voorwaarden. De toelichting merkt hierover enkel op dat de inhoud ervan wordt geregeld in overeenstemming met het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn en het onderhavige wetsvoorstel en dat deze verklaring in acht moeten worden genomen bij de overeenkomst tussen de tolheffer en de dienstaanbieder.³⁵ Niet verduidelijkt wordt wat de (publiekrechtelijke of privaatrechtelijke) status is van deze verklaring, hoe deze tot stand zal komen en hoe de belangrijke voorwaarden daarin op hoofdlijnen zullen worden ingevuld voor de vrachtwagenheffing.³⁶

Gelet op het voorgaande, merkt de Afdeling op dat het wetsvoorstel vooralsnog in onvoldoende mate de noodzakelijke kaders en waarborgen bevat voor een adequate inrichting van het systeem van betaling en invordering van de vrachtwagenheffing. In zoverre is Hoofdstuk 4 ('Betaling en invordering') van het wetsvoorstel incompleet. De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande het wetsvoorstel en de toelichting op dit punt aan te vullen door te voorzien in de nodige voorschriften en waarborgen om dit wezenlijke onderdeel van de uitvoering van de vrachtwagenheffing toereikend wettelijk te waarborgen. Tevens adviseert de Afdeling in te gaan op de rechtsbescherming van houders, alsmede op de tolgebiedsverklaring, in het bijzonder op de totstandkoming en hoofdlijnen ervan, en de verhouding tot de in het wetsvoorstel te regelen voorschriften en waarborgen.

²⁹ Zie in dat verband ook paragraaf 3.4.2 en 3.4.3 van het rapport van KPMG 'Internationaal onderzoek kilometerheffing vracht, eindrapportage (23 augustus 2018)' (Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 29 398, nr. 611), waarin onder meer wordt aanbevolen om ter voorkoming van maatschappelijke onrust en juridische procedures die ook tot vertraging kunnen leiden in een vroegtijdig stadium na te denken over de gewenste en mogelijke verdeling van financiële en operationele risico's tussen de overheid.

³⁰ In artikel 7 van het voorstel wordt in navolging van artikel 4:88 Awb bepaald dat het bedrag van de vrachtwagenheffing moet worden betaald zonder dat dit bij beschikking wordt vastgesteld. Artikel 4:88, tweede lid, Awb bepaalt evenwel dat in dat geval tevens bepaald wordt binnen welke termijn de betaling moet plaatsvinden. Het wetsvoorstel voorziet hier niet in (althans, waar het de betalingsverplichting van de houder aan de dienstaanbieder betreft, vergelijk artikel 9, tweede en derde lid, van het voorstel). Opvallend genoeg wordt artikel 4:88, tweede lid, niet van toepassing verklaard (artikel 10 van het voorstel). Echter, deze bepaling richt zich tot de regelgever zodat het niet van toepassing verklaren ervan in dit wetsvoorstel daaraan niet kan afdoen. Volgens de artikelsgewijze toelichting is de reden voor het niet van toepassing verklaren dat betaling op grond van een overeenkomst plaatsvindt. Dat enkele feit betekent echter niet dat de wetgever op dit punt geen regels kan of zou moeten stellen.

³¹ Ter vergelijking kan worden gewezen op de uitgebreide voorschriften die zijn gegeven bij de heffing en invordering van rijksbelastingen (Aw, IW 1990 en de specifieke heffingswetten).

³² Zie in dat verband tevens het nog ongepubliceerde advies van de Afdeling over het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn.

³³ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2 ('Onderdelen van de uitvoering', 'Betaling en klantcontact'). Deels zullen deze eisen ook voortvloeien uit de door de tolheffer op te stellen tolgebiedsverklaring, die in acht moet worden genomen in de overeenkomst tussen de tolheffer (de Staat) en de dienstaanbieder.

³⁴ Zo stelt artikel 8, vijfde lid, van het voorstel slechts een zestal minimumeisen aan de inhoud van de dienstverleningsovereenkomst tussen houder en dienstaanbieder en regelt artikel 9 de verhouding minister en dienstaanbieder en bevat daartoe een aantal kennisgevingsverplichtingen van de houder aan de minister en de verplichting binnen een bepaalde termijn het verschuldigde bedrag aan de minister te betalen.

³⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.4 ('Betaling en invordering', 'Dienstaanbieder en dienstverleningsovereenkomst').

³⁶ Uit het voorgestelde artikel 2, vierde lid, van het voorstel volgt dat de Staat wordt aangewezen als tolheffer als bedoeld in artikel 10 van het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn. Hieruit kan worden afgeleid dat beoogd is dat de Staat als privaatrechtelijke rechtspersoon de tolgebiedsverklaring opstelt en deze dientengevolge ook een privaatrechtelijk karakter heeft. Deze keuze wordt echter niet nader toegelicht.

De Afdeling adviseert naar aanleiding van het vorengenoemde het wetsvoorstel en de toelichting aan te vullen.

Het systeem voor betaling van de vrachtwagenheffing is als volgt opgezet. De betalingsverplichting voor de houder ontstaat als hij rijdt op een wegvak als bedoeld in de bijlage bij het wetsvoorstel. Dit volgt uit artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel. Daarmee ontstaat een bestuursrechtelijke geldschuld van rechtswege, dus zonder beschikking. Voor deze constructie is gekozen vanwege het repeterende karakter ervan. Betaling en invordering vindt langs privaatrechtelijke weg plaats. De betaling van de heffing door de houder aan een dienstaanbieder geldt als voldoening van de betalingsverplichting ten aanzien van de Minister. De dienstaanbieder heeft vervolgens een zelfstandige verplichting om de door de houder verschuldigde bedragen te betalen aan de Minister. De betalingsverplichting van de dienstaanbieder aan de Minister is dus niet afhankelijk van de betaling van de houder aan de dienstaanbieder.

De hoogte van de geldschuld wordt bepaald door het tarief en het aantal gereden kilometers. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in artikel 4, eerste lid, en artikel 6 verduidelijkt dat het bedrag van de vrachtwagenheffing volgt uit de registratie van het aantal gereden kilometers op een wegvak als bedoeld in de bijlage van het wetsvoorstel vermenigvuldigd met het van toepassing zijnde tarief, bedoeld in artikel 5. Artikel 8, eerste lid, verplicht ertoe dat om de vrachtwagenheffing te kunnen betalen, de houder met de dienstaanbieder een dienstverleningsovereenkomst sluit. De dienstaanbieder zendt de houder met wie hij een overeenkomst heeft gesloten op grond van artikel 8, tweede lid, een factuur voor het berekende bedrag van de vrachtwagenheffing. In dit tweede lid is verduidelijkt dat het door de houder te betalen bedrag van de vrachtwagenheffing het in artikel 6 bedoelde bedrag is. Ook is opgenomen dat de factuur de termijn moet bevatten waarover de heffing in rekening wordt gebracht, zodat de houder zijn factuur kan controleren en als nodig kan betwisten.

Voor een evenwichtige en duidelijke verhouding tussen de houder en de dienstaanbieder zijn ook de vereisten die aan de dienstverleningsovereenkomst worden gesteld, bedoeld in artikel 8, vijfde lid, op een aantal punten aangevuld. Dit betreft de eis voor de dienstaanbieder om te zorgen voor een klachtenprocedure om eventuele klachten behoorlijk af te handelen.

Artikel 8, vijfde lid, is verder aangevuld met de eis dat de dienstaanbieder de houder via de dienstverleningsovereenkomst moet wijzen op de verplichtingen in verband met het functioneren van de boordapparatuur. De houder dient werkende boordapparatuur te hebben en als zijn boordapparatuur defect is, moet hij dat melden. Als de houder deze verplichtingen niet naleeft, begaat hij een overtreding. Naast deze verplichting voor de dienstaanbieder zal hierover ook van overheidswege voorlichting plaatsvinden.

Met de wettelijke verankering van de hiervoor genoemde elementen wordt beoogd een evenwichtige uitvoering van de vrachtwagenheffing te verzekeren. Met de uitbreiding van artikel 8, tweede en vijfde lid, wordt beoogd een goede werking van het systeem te realiseren met voldoende waarborgen voor de houder. Artikel 8 van het wetsvoorstel is naar aanleiding van het advies van de Afdeling ook uitgebreid met een zesde lid, waarmee artikel 2, zesde lid, van de Uitvoeringsverordening (EU) 2020/204 van overeenkomstige toepassing is verklaard op de hoofddienstaanbieder. Die verordening stelt eisen aan de factuur van de EETS-aanbieder die houders krijgen. Zo moet bijvoorbeeld het tijdstip en de plaats van de tolheffing erop worden vermeld. Door de verordening van overeenkomstige toepassing te verklaren gelden deze eisen ook voor de hoofddienstaanbieder. In artikel 1 is een definitie voor de Uitvoeringsverordening (EU) 2020/204 opgenomen.

Naast het sluiten van een dienstverleningsovereenkomst tussen de dienstaanbieder en de houder, wordt ook tussen de tolheffer en dienstaanbieder een overeenkomst gesloten. Op grond van artikel 9, eerste lid, moet de dienstaanbieder dagelijks via elektronische weg aan de Minister in zijn rol als tolheffer de geregistreerde kilometers die de houder heeft gereden doorgeven. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is verduidelijkt welke gegevens dagelijks aan de tolheffer moeten worden doorgegeven. Het betreft het aantal gereden kilometers per vrachtwagen dat op de vorige dag geregistreerd is op wegvakken als bedoeld in de bijlage bij het wetsvoorstel en het voor die vrachtwagen verschuldigde bedrag voor die dag.

Voor een EETS-aanbieder geldt ook de verplichting om op grond van artikel 2, vierde lid, van de Uitvoeringsverordening (EU) 2020/204 bepaalde voertuiggegevens aan de tolheffer door te geven waarmee de tolheffer de door de EETS-aanbieder berekende tol controleert. Aan artikel 9, eerste lid, wetsvoorstel is toegevoegd dat de verplichting van artikel 2, vierde lid, van de Uitvoeringsverordening (EU) 2020/204 ook van overeenkomstige toepassing is op de hoofddienstaanbieder.

Artikel 9, derde lid, van het wetsvoorstel bevat de betalingstermijn, bedoeld in artikel 4:88, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De dienstaanbieder betaalt binnen vier weken de door de houder verschuldigde heffing aan de Minister in zijn rol als tolheffer. Artikel 10 van het wetsvoorstel is naar aanleiding van het advies van de Afdeling aangepast omdat artikel 4:88, tweede lid, Awb daarin ten onrechte buiten werking was gesteld. Aan de opdracht in dit artikellid is immers toepassing gegeven. De lengte van de termijn (na het doorgeven van de genoemde gegevens aan de Minister) in artikel 9, derde lid, houdt verband met de bankgarantie die van de dienstaanbieder geëist kan worden. Het bedrag van de bankgarantie is ten hoogste een gemiddeld maandbedrag aan vrachtwagenheffing dat

de dienstaanbieder naar verwachting aan de Minister moet betalen. In paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting wordt naar aanleiding van het advies van de Afdeling in dit verband nog nader ingegaan op de wijze waarop financiële en operationele risico's in dit stelsel tussen tolheffer en dienstaanbieder zijn verdeeld.

De eisen in artikel 9 van het wetsvoorstel zorgen in samenhang met de kaders en waarborgen van de Wet implementatie EETS-richtlijn en de Europeesrechtelijke kaders van de Gedelegeerde verordening (EU) 2020/203 en Uitvoeringsverordening (EU) 2020/204 voor voldoende kaders voor de verhouding tussen tolheffer en dienstaanbieder. Een EETS-aanbieder kan in een bepaald EETS-gebied zijn toldiensten aanbieden. Het gebied waar de vrachtwagenheffing geheven wordt, is zo'n EETS-gebied. De EETS-aanbieder dient voor het aanbieden van zijn toldiensten een overeenkomst met de tolheffer te sluiten. Bij die overeenkomst wordt de EETS-gebiedsverklaring die door de tolheffer is opgesteld, in acht genomen. De EETS-gebiedsverklaring is een privaatrechtelijk instrument met de algemene voorwaarden voor EETS-aanbieders inzake toegang tot een EETS-gebied. Deze tolgebiedsverklaring bevat de voorwaarden waaronder de EETS-aanbieder een overeenkomst kan sluiten met de tolheffer voor het mogen aanbieden van diensten. Kaders voor de EETS-gebiedsverklaring zijn gegeven in artikel 10 van de Wet implementatie EETS-richtlijn ter implementatie van artikel 6, negende lid, EETS-richtlijn, zoals deze nader zijn uitgewerkt in de hiervoor genoemde verordeningen van de Europese Commissie. Hierin staan gedetailleerde verplichtingen van aanbieders van de Europese elektronische tolheffingsdienst, de minimuminhoud van de EETS-gebiedsverklaring, elektronische interfaces en eisen voor interoperabiliteitsonderdelen. Artikel 3 en Bijlage II van Uitvoeringsverordening (EU) 2020/204 schrijven voor welke elementen de EETS-gebiedsverklaring ten minste moet bevatten en aan welke eisen de EETS-gebiedsverklaring moet voldoen. De EETS-gebiedsverklaring voor het EETS-gebied Vrachtwagenheffing dient daarbij te passen binnen de kaders van het wetsvoorstel vrachtwagenheffing. Voor de hoofddienstaanbieder zullen vergelijkbare verplichtingen gelden, die worden vastgelegd in de overeenkomst tussen de tolheffer en de hoofddienstaanbieder. Ten aanzien van de overeenkomst tussen tolheffer en dienstaanbieder worden de kaders en waarborgen deels in het wetsvoorstel vrachtwagenheffing geregeld, maar met name ook in de Wet implementatie EETS-richtlijn.

Voor de rechtsbescherming voor de individuele (Nederlandse en buitenlandse) houder, ook in het geval het een buitenlandse EETS-aanbieder betreft, wordt verwezen naar onderdeel 3a van dit nader rapport.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn de artikelen 1, 4, eerste lid, 6, 8, tweede en vijfde lid, 9, tweede lid, en 10 van het wetsvoorstel, de paragrafen 2.1, 2.3, 2.4, 2.5, 3.2 en 4.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij de genoemde artikelen aangepast. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is aan artikel 8 een zesde lid toegevoegd en is artikel 9, eerste lid, aangevuld.

4. Terugsluis en betrokkenheid vervoerssector

De netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing worden 'teruggesluisd' naar de vervoerssector. Uit deze netto-opbrengsten, die begrotingstechnisch apart zullen worden gehouden met een apart fonds met een onbeperkte eindejaarsmarge op de beleidsbegroting van lenW, wordt een meerjarenprogramma voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector gefinancierd.³⁷ Het wetsvoorstel voorziet in de verplichting voor de Minister van lenW om in overleg met de vervoerssector ten minste elke vijf jaar een meerjarenprogramma vast te stellen.³⁸

Het meerjarenprogramma zal volgens de toelichting voornamelijk bestaan uit maatregelen gericht op: (i) versnelde transitie naar emissieloos vrachtvervoer, (ii) tijdelijk gebruik van hernieuwbare brandstoffen en (iii) stimuleren van innovaties van logistieke ketens. Het wetsvoorstel regelt voorts zo beperkt mogelijke formele vereisten voor de inhoud van het meerjarenprogramma, dit om voldoende flexibiliteit te behouden, aldus de toelichting. Wel zal als randvoorwaarde worden gesteld dat de maatregelen 'sectorrelevant' zijn: de maatregelen moeten ten gunste komen van de heffingsplichtigen en stimulering van bijvoorbeeld de binnenvaart of het spoor past daar niet bij.³⁹

Naast de wettelijke vastlegging van de betrokkenheid van de vervoerssector bij het meerjarenprogramma, zal ook een overeenkomst worden gesloten tussen de minister en vertegenwoordigers van

³⁷ Voorgesteld artikel 12, tweede lid.

³⁸ Voorgesteld artikel 12, eerste lid.

³⁹ Toelichting, paragraaf 4.5 ('Terugsluis').

de vervoerssector.⁴⁰ In de toelichting wordt opgemerkt dat het doel hiervan is te benadrukken dat partijen het traject op weg naar een duurzame en innovatieve vervoerssector de komende jaren gezamenlijk en in goed overleg willen voortzetten, omdat dit een collectieve inspanning is.⁴¹

a. Wettelijke verankering van de betrokkenheid van de vervoerssector

De Afdeling merkt op dat het feit dat de vervoerssector bij het meerjarenprogramma betrokkenheid heeft, nog niet betekent dat wettelijke verankering van een bijzondere rol van de vervoerssector bij de voorbereiding ervan aangewezen is.

De Afdeling merkt allereerst op dat daartoe geen noodzaak bestaat. Het staat de minister vrij bij de voorbereiding van het meerjarenprogramma verschillende belanghebbenden, waaronder de vervoerssector, te consulteren. Daartoe is de minister in zekere zin ook gehouden, voor zover dit nodig is voor de zorgvuldige voorbereiding van het besluit tot vaststelling van het meerjarenprogramma.⁴²

Wettelijke verankering van een bijzondere positie van de vervoerssector kan bovendien onwenselijke gevolgen hebben. Het doet onder meer de vraag rijzen welke ruimte er in de praktijk voor de minister en in het verlengde daarvan het parlement bestaat om van de uitkomsten van dit overleg nog af te wijken, bijvoorbeeld om overwegingen van algemeen belang te laten prevaleren boven de deelbelangen van de vervoerssector. Deze ruimte kan bovendien feitelijk nog verder worden beperkt door de voorgenomen overeenkomst tussen de minister en de vervoerssector.

Ook kan de wettelijke verankering van de positie van de vervoerssector eraan bijdragen dat andere deelbelangen en relevante invalshoeken minder gewicht krijgen in het bestuurlijk afwegingsproces. Daarbij merkt de Afdeling nog op dat hoewel blijkens de toelichting bij de aanwending van de netto-opbrengsten de regels over staatssteun in acht zullen worden genomen, met het voorstel onmiskenbaar een eenzijdige nadruk wordt gelegd op de belangen en concurrentiepositie van de (Nederlandse) vervoerssector.⁴³

Gelet op het voorgaande, acht de Afdeling een dergelijke voorkeurspositie van de vervoerssector bij het meerjarenprogramma onwenselijk. De Afdeling adviseert de wettelijke verankering van de betrokkenheid van de vervoerssector bij het vaststellen van het meerjarenprogramma te laten vervallen en het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Er is voor een wettelijke verankering van de betrokkenheid van de vervoerssector bij de voorbereiding van elk meerjarenprogramma gekozen omdat de maatregelen primair op die sector gericht zijn. Ook andere belanghebbenden zullen worden betrokken. Op grond van de artikelen 3:1 en 3:2 Awb is de Minister immers gehouden bij de voorbereiding van het meerjarenprogramma de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren, waaronder ook het algemeen belang. Uiteindelijk stelt de Minister het meerjarenprogramma vast. Dit is in de artikelsgewijze toelichting verduidelijkt.

De Afdeling geeft aan dat er in de memorie van toelichting teveel nadruk is gelegd op de belangen en concurrentiepositie van de Nederlandse vervoerssector. De vervoerssector is echter een belangrijke pijler van de economie en vanuit die achtergrond is innovatie en verduurzaming van deze sector van wezenlijk belang. In het algemeen deel van de memorie van toelichting is dit aangepast.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn de paragrafen 1.2 en 4.5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 12 aangepast.

b. Aanwending van de netto-opbrengsten voor het meerjarenprogramma

Het wetsvoorstel bevat geen definitie van wat moet worden verstaan onder netto-opbrengsten. Volgens de toelichting gaat het om de inkomsten van de vrachtwagenheffing na aftrek van de systeemkosten, de compensatie van de verlaging van de motorrijtuigenbelasting voor vrachtwagens en de compensatie voor de derving van de inkomsten uit het Eurovignet en uit de accijnzen.⁴⁴

Het is echter niet duidelijk of het wetsvoorstel inhoudt dat steeds alle netto-opbrengsten worden

⁴⁰ Deze vertegenwoordigers zijn: evofenedex, Transport en Logistiek Nederland (TLN) en de Stichting Vereniging Eigen Rijders. Toelichting, paragraaf 4.5 ('Terugsluis').

⁴¹ Toelichting, paragraaf 4.5 ('Terugsluis').

⁴² Artikel 3:2 Awb.

⁴³ Daarbij wijst de Afdeling erop dat ingevolge artikel 7 van de Eurovignetrichtlijn een systeem van tolgeldinning niet mag leiden tot concurrentievervalsing tussen de vervoerders en ingevolge artikel 9, tweede lid, de inkomsten aan het gehele vervoerssysteem ten goede moet komen.

⁴⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.6 ('Terugsluis').

aangewend voor het meerjarenprogramma, of dat dit afhankelijk is van de maatregelen in het meerjarenprogramma. De vraag rijst of de investeringsbehoefte leidend is, of dat het bedrag aan beschikbare heffingsopbrengsten bepalend is voor de maatregelen in het meerjarenprogramma. Dat laatste lijkt het geval.⁴⁵ Omdat het voorstel niet is gemotiveerd met een concrete investeringsbehoefte,⁴⁶ draagt dit het risico in zich dat geld bestemming gaat zoeken en gelden ondoelmatig worden besteed. Daarbij verdient nog opmerking dat het wetsvoorstel op dit punt niet voorziet in een einddatum of de mogelijkheid het meerjarenprogramma op enig moment te beëindigen.

Tegelijkertijd volgt uit de randvoorwaarde dat maatregelen sectorrelevant moeten zijn dat de maatregelen een beperkte reikwijdte zullen hebben. Daarmee wordt bedoeld dat deze alleen betrekking zullen hebben op het beroepsgoederenvervoer per vrachtwagen. Hierdoor blijven mogelijk – met het oog op het mede aan het voorstel ten grondslag liggende milieudoel – kosteneffectievere maatregelen gericht op andere vervoerssectoren bij voorbaat buiten beschouwing.

Mede gelet op artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016 is aldus onvoldoende verzekerd dat de maatregelen die op grond van het meerjarenprogramma met publieke middelen worden gefinancierd doeltreffend en doelmatig zullen zijn.⁴⁷

De Afdeling adviseert in de toelichting een nadere motivering dienaangaande op te nemen en zo nodig het voorstel aan te passen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn in artikel 12 van het wetsvoorstel enkele wijzigingen doorgevoerd die verband houden met de doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregelen die in het meerjarenprogramma worden opgenomen. Uit artikel 12, tweede lid, van het wetsvoorstel volgt dat de uitvoering van het meerjarenprogramma wordt gefinancierd uit de netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing. Hoewel dat het uitgangspunt is, wil dat dus niet automatisch zeggen dat alle netto-opbrengsten naar het meerjarenprogramma gaan. Dat is afhankelijk van de inhoud van het programma, dat efficiënt en effectief dient te zijn. Daaruit vloeit voort dat de investeringsbehoefte leidend is.

Vervolgens is in het eerste lid verduidelijkt dat het meerjarenprogramma telkens voor een termijn van ten hoogste vijf jaar wordt vastgesteld, zodat buiten twijfel staat dat een meerjarenprogramma niet meer dan vijf jaar kan behelzen. In het vierde lid is verduidelijkt dat het meerjarenprogramma zichtbaar moet maken in welke mate de maatregelen efficiënt en effectief bijdragen aan innovatie en verduurzaming van de vervoerssector.

Verder zijn er ook twee nieuwe leden toegevoegd. In het nieuwe vijfde lid wordt bepaald dat het meerjarenprogramma voor afloop daarvan wordt geëvalueerd met het oog op de doeltreffendheid en doelmatigheid. De evaluatie kan gebruikt worden voor de voorbereiding van een volgend meerjarenprogramma, maar kan ook aanleiding geven om geen meerjarenprogramma vast te stellen (nieuw zevende lid). Met de aanpassingen in artikel 12 wordt beoogd te borgen dat de terugsluis van netto-opbrengsten bijdraagt aan innovatie en verduurzaming van de vrachtwagenvervoersector en dat de gelden daarvoor doeltreffend en doelmatig worden besteed (artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016). In paragraaf 4.5 van de memorie van toelichting is verduidelijkt dat de criteria uit het beleidskader⁴⁸ worden gehanteerd bij de verdere uitwerking van het indicatieve, adaptieve maatregelenpakket. Ook hiermee wordt beoogd te borgen dat de te treffen maatregelen doelmatig en doeltreffend zijn (artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016). Deze borging ziet overigens ook op de verhouding met bestaande subsidies en aftrekposten.

Eén van de criteria uit het beleidskader is dat de maatregelen sectorrelevant moeten zijn. In paragraaf 4.5 is aangegeven dat een rechtstreekse stimulering van bijvoorbeeld de binnenvaart of het spoor daar niet bij past, maar dat andere vervoerssectoren wel mee kunnen profiteren. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn in een voetnoot in paragraaf 4.5 daarvoor de volgende voorbeelden opgenomen. De aanleg van duurzame laad- en tankinfrastructuur op strategische overslagpunten is zowel voordelig voor het wegvervoer als de binnenvaart en of het spoor. Bij innovatie kan bijvoor-

⁴⁵ Zo wordt in de toelichting vermeld dat een indicatie van de omvang van de beschikbare middelen voor innovatie en verduurzaming in 2030 tussen € 250 en € 310 miljoen per jaar is en dat de bestedingsrichtingen worden uitgewerkt in een meerjarenprogramma (Toelichting, paragraaf 4.3, ('Financiële gevolgen')).

⁴⁶ Er zijn nog slechts potentiële terugsluismaatregelen geïdentificeerd. Het meerjarenprogramma zal vooralsnog bestaan uit maatregelen gericht op: (i) versnelde transitie naar emissieloos vrachtwagenvervoer, (ii) tijdelijk gebruik van hernieuwbare brandstoffen en (iii) stimuleren van innovaties van logistieke ketens.

⁴⁷ Vergelijk artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016. Hoewel in de toelichting doeltreffendheid en doelmatigheid worden genoemd als criteria voor de maatregelen in het meerjarenprogramma, is dit niet verder uitgewerkt. Bovendien wordt doelmatigheid beschreven vanuit het perspectief van de vervoerssector: zo moeten de maatregelen leiden tot een minimale lastendruk voor ondernemers. Doelmatigheid ziet echter vooral op de proportionaliteit van de verhouding tussen de te bereiken resultaten en de daarvoor ingezette publieke middelen.

⁴⁸ Beleidskader vrachtwagenheffing, bijlage bij de Brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 9 november 2018, Kamerstukken II 2018/19, 31 305, nr. 269, bijlage, p. 9.

beeld gedacht worden aan de inzet van maatregelen die leiden tot optimale aansluiting van de verschillende vervoersmodaliteiten.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn artikel 12, de paragrafen 2.6 en 4.5 en de artikels-gewijze toelichting bij artikel 12 aangepast.

5. Verhouding tot het Unierecht

De voorgestelde vrachtwagenheffing is een tolgeld in de zin van de Eurovignetrichtlijn. Deze richtlijn stelt voorwaarden aan de opbouw en de hoogte van de tarieven. Zo moet een heffing als onderhavige zijn gebaseerd op het 'beginsel van terugverdienen van de infrastructuurkosten'⁴⁹ en moet bij de berekening van het maximumtarief gebruik worden gemaakt van een in de richtlijn neergelegde methode.⁵⁰ In de toelichting worden deze kaders wel benoemd, maar is geen nadere motivering opgenomen, waaruit blijkt dat de opbouw van de tarieven en de gehanteerde maxima inderdaad voldoen aan voornoemde voorwaarden. Een nadere motivering in de toelichting ligt daarom in de rede.⁵¹

Voorts wijst de Afdeling erop dat de Eurovignetrichtlijn verlangt dat van de heffing van tolgelden geen discriminerende werking uitgaat en dit niet tot concurrentievervalsing leidt.⁵² Ook het primaire Unierecht is in dat verband relevant, in het bijzonder het discriminatieverbod van artikel 18 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en het vrij verkeer van goederen en diensten van respectievelijk artikelen 34 en 56 VWEU. Een nadere beschouwing over deze aspecten, die in de toelichting vooralsnog ontbreekt, acht de Afdeling van belang.

Met het oog daarop vraagt de Afdeling in het bijzonder aandacht voor het recente arrest van het Hof van Justitie van de EU, waarin het Hof oordeelde dat de invoering van de Duitse infrastructuurheffing in strijd was met voornoemde bepalingen van het VWEU.⁵³ Met de invoering van deze heffing werden namelijk – alleen – houders van Duitse voertuigen bij wijze van compensatie vrijgesteld van de motorvoertuigenbelasting en aldus werden zij gunstiger behandeld dan houders van in het buitenland geregistreerde voertuigen.⁵⁴ Dit leidde volgens het Hof tot een (indirect) onderscheid naar nationaliteit, omdat een grote meerderheid van de kentekenhouders van buitenlandse voertuigen geen Duits onderdaan is (en vice versa de grote meerderheid van houders van Duitse voertuigen dat wél is).⁵⁵

Ook de voorgestelde heffing zal gepaard gaan met een compensatie, onder meer in de vorm van een verlaging van de motorrijtuigenbelastingen (MRB). Naar het oordeel van de Afdeling houden deze maatregelen dusdanig nauw verband met elkaar dat zij, in dezelfde zin als in het voornoemde arrest van het Hof van Justitie, gezamenlijk aan het Unierecht moeten worden getoetst.⁵⁶ Er bestaat immers een sterke beleidsmatige koppeling tussen beide maatregelen nu de verlaging van de MRB nadrukkelijk is bedoeld als compensatie aan de Nederlandse vervoersector voor de invoering van de heffing.⁵⁷ Het feit dat beide maatregelen in hetzelfde voorstel geregeld worden en zij in principe op hetzelfde moment van kracht worden, onderstreept de beleidsmatige koppeling eens te meer.⁵⁸

Hoewel enige verschillen bestaan met de maatregelen in het voornoemde arrest,⁵⁹ lijken ook de voorgestelde maatregelen, in hun samenhang gezien, kentekenhouders van Nederlandse voertuigen gunstiger te behandelen dan kentekenhouders van buitenlandse voertuigen. Immers alleen voor de eerste groep wordt ter compensatie de MRB verlaagd, terwijl voor de andere groep, die in hun

⁴⁹ Vergelijk artikel 7ter van de Eurovignetrichtlijn.

⁵⁰ Vergelijk artikel 7sexies en bijlage III van de Eurovignetrichtlijn. De Afdeling wijst in dat verband ook op het recente arrest van het Hof van Justitie EU over de wijze waarop ingevolge de Eurovignetrichtlijn de exploitatie- en infrastructuurkosten moeten worden berekend bij de vaststelling van de toltarieven (Vgl. HvJ 28 oktober 2020, *BY, CZ/Duitsland*, C-321/19, ECLI:EU:C:2020:866).

⁵¹ In de toelichting wordt in paragraaf 2.1 ('Inleiding') verwezen naar een rapport van Transport & Mobility Leuven. In dat rapport, gedateerd 5 juli 2018, wordt echter geadviseerd om wanneer de vrachtwagenheffing in verder gevorderd stadium is een grondiger en uitgebreidere berekening te verrichten.

⁵² Vergelijk artikel 7, eerste lid, laatste volzin, van de Eurovignetrichtlijn.

⁵³ Vergelijk HvJ 18 juni 2019, *Oostenrijk/Duitsland*, C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504.

⁵⁴ Vergelijk HvJ 18 juni 2019, *Oostenrijk/Duitsland*, reeds aangehaald, punten 48-52.

⁵⁵ Vergelijk HvJ 18 juni 2019, *Oostenrijk/Duitsland*, reeds aangehaald, punt 51.

⁵⁶ Reeds aangehaalde arrest *Oostenrijk/Duitsland*, punten 43-46.

⁵⁷ In de toelichting wordt in paragraaf 1.2 ('Doelstellingen'), paragraaf 2.6 ('Terugsluis') en paragraaf 4.3 ('Financiële gevolgen') de verlaging nadrukkelijk aangemerkt als compensatie of terugsluis.

⁵⁸ Vergelijk de artikels-gewijze toelichting bij voorgesteld artikel 36 en voorts ook de toelichting in paragraaf 4.3 ('Financiële gevolgen') en paragraaf 6.1 ('Regeldruk').

⁵⁹ De verlaging van de motorvoertuigenbelasting betekende voor Duitse automobilisten een volledige compensatie voor de infrastructuurheffing, hetgeen betekende dat de heffing de facto door alleen buitenlandse automobilisten verschuldigd was.

*thuisstaat motorrijtuigenbelasting is verschuldigd, geen vergelijkbare compensatie bestaat.*⁶⁰

Dit onderscheid roept de vraag op hoe de voorgestelde maatregelen zich verhouden tot het Unierecht. Daarbij zij opgemerkt dat lidstaten ervoor kunnen kiezen de wijze van financiering van infrastructuur te wijzigen, bijvoorbeeld van een systeem met een vast belastingtarief (zoals de MRB) naar een systeem met een variabel tarief (zoals het voorstel).⁶¹ Deze wijziging moet echter wel op een coherente wijze worden vormgegeven.⁶² In dat verband valt op dat het voorstel de MRB handhaaft. Het MRB-tarief wordt weliswaar verlaagd tot het minimumtarief van de Eurovignetrichtlijn, maar in de toelichting wordt deze verlaging niet uitgelegd als noodzakelijke (tussen)stap in een stelselwijziging (bijvoorbeeld in anticipatie op wijziging van de Eurovignetrichtlijn, die algehele afschaffing mogelijk zou maken), maar als compensatie voor de Nederlandse vervoersector.

De Afdeling adviseert in de toelichting een nadere beschouwing op te nemen over de verhouding van het voorstel tot het Unierecht en zo nodig het voorstel aan te passen.

Opbouw tarieven vrachtwagenheffing

De opbouw van de tarieven is gebaseerd op het beginsel van terugverdienen van de infrastructuurkosten (artikel 7 ter van Richtlijn 1999/62/EG). Transport & Mobility Leuven (TML) heeft in 2018 de maximumtarieven voor de infrastructuurheffing berekend conform de kernbeginselen voor kostenberekening, artikel 7 sexies in samenhang met bijlage III van Richtlijn 1999/62/EG.⁶³ In het rapport zijn de infrastructuurkosten voor verschillende scenario's berekend. Zo is er gekeken naar een scenario uitgaande van een heffing voor alle wegen exclusief bebouwde kom en een scenario uitgaande van alleen rijkswegen. Daarnaast is berekend wat het aandeel gereden kilometers van vrachtwagens is op het totaal aantal gereden kilometers van motorrijtuigen. Vervolgens zijn de infrastructuurkosten toegerekend aan het vrachtverkeer waarna het maximumtarief per kilometer is bepaald. Op basis van de berekening is het maximum gewogen gemiddelde tarief wat geheven zou mogen worden op grond van Richtlijn 1999/62/EG € 0,2508 per gereden kilometer, uitgaande van het scenario dat de heffing alleen op autosnelwegen betrekking heeft. In het wetsvoorstel is het gewogen gemiddelde tarief € 0,149 (prijsspeil 2019) per gereden kilometer. Dat tarief ligt ruim onder het maximumtarief. Bovendien is in het wetsvoorstel uitgegaan van een groter heffingsnetwerk dan alleen de hoofdwegen waar het maximumtarief op is gebaseerd. Uit het rapport van TML blijkt dat als het heffingsnetwerk wordt uitgebreid, daarmee de infrastructuurkosten ook omhoog gaan en het maximum gewogen gemiddelde tarief wat kan worden geheven hoger is dan € 0,2508. Het TML-rapport baseert zich op cijfers uit het onderzoek 'Externe en infrastructuurkosten van verkeer' van CE Delft uit 2014. Die cijfers zijn voor de huidige situatie nog altijd representatief voor het berekenen van de maximumtarieven. In de afgelopen jaren zijn geen dusdanige veranderingen opgetreden die zouden leiden tot significant lagere infrastructuurkosten, een significante afname van het aantal gereden vrachtwagenkilometers of een significante verhoging van het totaal gereden kilometers en een daarmee gepaard gaande verlaging van de maximumtarieven, dat daarmee de gehanteerde tarieven voor de vrachtwagenheffing in de buurt van het maximumtarief zouden komen. De cijfers worden echter wel geactualiseerd ten behoeve van de notificatie op basis van artikel 7 nonies van Richtlijn 1999/62/EG, uiterlijk zes maanden voorafgaand aan de toepassing van de toekomstige Wet vrachtwagenheffing.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting aangepast.

Discriminatieverbod, vrij verkeer van goederen en het vrij verrichten van diensten

De Nederlandse vrachtwagenheffing is uitgewerkt binnen de kaders van Richtlijn 1999/62/EG. Verschillende andere lidstaten hebben al een gebruiksafhankelijke vrachtwagenheffing ingevoerd.⁶⁴ Het wetsvoorstel sluit bij deze ontwikkelingen aan. Daarnaast beoogt de Commissie met het voorstel

⁶⁰ Artikel 7 duodecies van de Eurovignetrichtlijn laat weliswaar ruimte om bij de invoering van tolgelden, zoals de Vrachtwagenheffing, compensatiemaatregelen te treffen, maar daarbij zal wel het Unierecht in acht moeten worden genomen. Vergelijk HvJ 18 juni 2019, *Oostenrijk/Duitsland*, reeds aangehaald, punt 71.

⁶¹ HvJ 21 maart 2002, *Cura Anlagen*, C-451/99, ECLI:EU:C:2002:195, punt 40 en 23 februari 2016, *Commissie/Hongarije*, C-179/14, ECLI:EU:C:2016:108, punt 171. Een dergelijke systeemwijziging kan met zich brengen dat een in het buitenland gevestigde belastingplichtige in Nederland een heffing is verschuldigd, terwijl hij in zijn thuisland ook motorvoertuigenbelasting is verschuldigd. Een dergelijk verschil in behandeling is echter veeleer aan te merken als fiscale dispariteit, die voortvloeit uit de verscheidenheid van nationale belastingstelsels (en om die reden niet zonder meer in strijd is met voornoemde Verdragsbepalingen). Vergelijk HvJ 2 maart 2017, *Eschenbrenner*, C-496/15, ECLI:EU:C:2017:152, punt 45.

⁶² Vergelijk HvJ 18 juni 2019, *Oostenrijk/Duitsland*, reeds aangehaald, punten 61-63.

⁶³ Transport & Mobility Leuven, Bepaling maximum tarief vrachtwagenheffing, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 31 305, nr. 262.

⁶⁴ In bijvoorbeeld Duitsland en België is al een kilometerheffing voor vrachtwagens ingevoerd, zie ook paragraaf 1.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

ter vervanging van de huidige Eurovignetrichtlijn een verdere toepassing van de beginselen 'de gebruiker betaalt' en 'de vervuiler betaalt' te stimuleren.⁶⁵ De Nederlandse vrachtwagenheffing zal uitsluitend van toepassing zijn op vrachtwagens met een toegestane maximum massa van meer dan 3.500 kg. De vrachtwagenheffing valt daarmee integraal binnen het bereik van Richtlijn 1999/62/EG. Op dit punt onderscheidt de Nederlandse regeling zich van de Duitse regeling die onderwerp van het Duitse tol-arrest⁶⁶ was en betrekking had op personenauto's en lichte vrachtwagens (vrachtwagens met een toegestane maximum massa van minder dan 3.500 kg). Die motorrijtuigen vallen niet onder het bereik van Richtlijn 1999/62/EG. Er is ook geen andere secundaire EU- regelgeving die ziet op de (harmonisatie van) gebruiksheffingen voor personenauto's en lichte vrachtwagens. Op grond van artikel 7 van Richtlijn 1999/62/EG is het lidstaten toegestaan een dergelijke gebruiksafhankelijke heffing als de vrachtwagenheffing in te voeren.

Vervolgens laat Richtlijn 1999/62/EG de lidstaten op grond van artikel 7 duodecies met betrekking tot vrachtwagens vrij om te voorzien in de 'nodige compensatie' voor de invoering van een systeem van tolheffingen of gebruiksrechten voor infrastructuur. De verlaging van de motorrijtuigenbelasting (hierna: MRB) en de afschaffing van de belasting zware motorrijtuigen (hierna: BZM) vormt een dergelijke compensatie. Richtlijn 1999/62/EG bevat geen beschrijving van het begrip 'compensatie', maar uit de considerans van de wijzigingsrichtlijn waarbij artikel 7 duodecies werd ingevoerd blijkt dat (onder meer) gedacht wordt aan compensatie in de vorm van verlaging van de MRB, gezien de verwijzing naar de in Bijlage I bij de richtlijn opgenomen minimumtarieven voor de nationale belastingen op voertuigen (waarvan de MRB de Nederlandse exponent is).⁶⁷

Tegen deze achtergrond ziet de regering geen aanknopingspunt voor de gedachte dat deze compensatie buiten de kaders van de richtlijn treedt. Daarbij is nog van belang dat in artikel 30 van het wetsvoorstel voor de MRB de minimumtarieven worden gevolgd die zijn vastgelegd in bijlage 1 van Richtlijn 1999/62/EG. In de artikelsgewijze toelichting bij dit artikel is beschreven hoe wordt gewaarborgd dat de MRB in de praktijk niet onder het minimumtarief van de richtlijn zal uitkomen.

Omdat de regelgeving voor de invoering van tolheffingen en gebruiksrechten voor vrachtwagens met een toegestane maximum massa van meer dan 3.500 kg op EU-niveau is geharmoniseerd, dient de regeling voor de vrachtwagenheffing primair aan de richtlijn te worden getoetst. Richtlijnbepalingen kunnen uitputtend zijn, maar kunnen ook een zekere mate van beleidsruimte aan de lidstaten overlaten. Het feit dat de EU-wetgever lidstaten in artikel 7 duodecies van Richtlijn 1999/62/EG heeft vrijgelaten om te voorzien in 'de nodige compensatie' betekent niet dat lidstaten een vrijbrief hebben gekregen om iedere denkbare vorm van compensatie toe te kennen. Indien een lidstaat besluit compensatie toe te kennen, dient de lidstaat altijd de voorschriften van het Verdrag in acht te nemen. Een lidstaat mag geen compensatie toekennen die strijdig is met, onder meer, het discriminatieverbod, de Verdragsbepalingen inzake het vrij verkeer of het staatssteunrecht. Dit is wat het Hof van Justitie onderstreept in punt 71 van het Duitse tol-arrest.

Naar het oordeel van de regering voldoet de in de Nederlandse maatregelen voorziene 'compensatie' voor de invoering van een gebruiksafhankelijke heffing aan de eisen van het Verdrag. In het Duitse tol-arrest oordeelt het Hof van Justitie dat met de invoering van de Duitse infrastructuurheffing en de vrijstelling van de MRB, samen beschouwd, een verschil in behandeling op grond van nationaliteit wordt ingevoerd.⁶⁸ Hoewel alle gebruikers van de Duitse snelwegen de infrastructuurheffing dienen te betalen, genieten alleen houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen een vrijstelling van de MRB. Aangezien de vrijstelling minstens gelijk is aan de heffing die zij moeten betalen, rust de economische last van de heffing de facto slechts op de houders en bestuurders van in andere lidstaten geregistreerde voertuigen. Hierdoor worden zij ongunstiger behandeld wat het gebruik van die snelwegen betreft.⁶⁹ Dit verschil in behandeling kan volgens het Hof niet worden gerechtvaardigd (en is daarom verboden).

In tegenstelling tot de Duitse regeling is dit verschil in behandeling bij de vrachtwagenheffing echter wél objectief gerechtvaardigd. Met de invoering van de vrachtwagenheffing wordt namelijk daadwerkelijk een (gedeeltelijke) overstap gemaakt naar een systeem gebaseerd op de beginselen 'de

⁶⁵ Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen, 31 mei 2017, COM (2017) 275 final, p. 3.

⁶⁶ HvJ 18 juni 2019, C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504.

⁶⁷ Artikel 7 duodecies werd ingevoerd door Richtlijn 2006/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen (PbEU 2006, L 157). Overweging 12 van de considerans van deze wijzigingsrichtlijn bepaalt: 'Deze richtlijn laat voor de lidstaten die een stelsel van tolgelden en/of gebruiksrechten voor infrastructuurvoorzieningen invoeren, de mogelijkheid onverlet om, onverminderd de artikelen 87 en 88 van het Verdrag, te voorzien in een passende compensatie voor deze lasten. Deze compensatie mag niet leiden tot concurrentievervalsingen op de interne markt, en moet voldoen aan de desbetreffende bepalingen van het Gemeenschapsrecht, met name de minimumtarieven voor belastingen op voertuigen opgenomen in bijlage I van Richtlijn 1999/62/EG en de bepalingen van Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit.'

⁶⁸ Het feit dat het verschil niet rechtstreeks is gebaseerd op nationaliteit is volgens het Hof van Justitie niet relevant. HvJ 18 juni 2019, C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, punt 51.

⁶⁹ HvJ 18 juni 2019, C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, punten 47-49.

gebruiker betaalt' en 'de vervuiler betaalt'. Deze overstap geldt zowel voor houders van in Nederland geregistreerde vrachtwagens als voor houders van in het buitenland geregistreerde vrachtwagens. Houders van in Nederland en in het buitenland geregistreerde vrachtwagens dienen tot het moment dat de vrachtwagenheffing wordt ingevoerd een Eurovignet aan te schaffen om met een vrachtwagen op het Nederlandse wegennet te kunnen rijden (de BZM). Voor hen geldt dus dat zij op gelijke voet worden onderworpen aan een variabele heffing en is er op dat punt geen verschil in behandeling. Ook is de verlaging van de MRB niet zodanig, dat Nederlandse houders van vrachtwagens in feite een vrijstelling van de vrachtwagenheffing genieten. Naar verwachting zal de gemiddelde belastingdruk op Nederlandse houders van vrachtwagens door de invoer van de vrachtwagenheffing ondanks de verlaging van de MRB en de afschaffing van de BZM juist toenemen.

Nederlandse vrachtwagens rijden naar verwachting ongeveer 85 % van de totale vrachtkilometers die gereden worden op wegen waarop de vrachtwagenheffing gaat gelden en buitenlandse vrachtwagens ongeveer 15 %.⁷⁰ Deze verhoudingen zijn ook van toepassing op de verdeling van de totale lasten van de vrachtwagenheffing zoals is beschreven in paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting (totale lasten tussen de € 615 miljoen per jaar en € 685 miljoen per jaar). De lasten voor Nederlandse houders liggen daarmee tussen de € 523 miljoen per jaar en € 582 miljoen per jaar, waar een compensatie van € 40 miljoen tegen overstaat vanwege verlaging van de MRB. De lasten voor de buitenlandse houders liggen tussen € 92 miljoen per jaar en € 103 miljoen per jaar. Het betreft naar schatting 123.000 Nederlandse vrachtwagens tegenover 732.000 buitenlandse vrachtwagens.⁷¹ De gemiddelde lasten per Nederlandse houder zullen dus ook hoger zijn dan per buitenlandse houder. Het voordeel dat de verlaging van de MRB voor de Nederlandse houders oplevert, is dus slechts een fractie van de vrachtwagenheffing die de Nederlandse houders gemiddeld zullen moeten betalen. Aangezien de lasten voor de Nederlandse vrachtwagens gemiddeld veel hoger zijn, leidt de verlaging van de MRB er niet toe dat zij volledig of grotendeels worden gecompenseerd voor de invoering van de vrachtwagenheffing. In tegenstelling tot de Duitse regeling is de Nederlandse regeling dus coherent met het doel dat met de invoering van de vrachtwagenheffing wordt nagestreefd. Het gaat om een heffing die daadwerkelijk het gebruik van het Nederlandse wegennet belast. Bovendien blijkt uit de bovengenoemde cijfers dat de verlaging van de MRB er niet toe leidt dat Nederlandse houders van vrachtwagens worden overgecompenseerd. Daarmee is de Nederlandse regeling fundamenteel verschillend van de door het Hof van Justitie gewraakte Duitse regeling en is het verschil in behandeling tussen Nederlandse houders van vrachtwagens en houders van vrachtwagens die in het buitenland zijn geregistreerd wél gerechtvaardigd. De vrachtwagenheffing is derhalve niet in strijd met artikel 18 VWEU.

Volgens het Hof van Justitie levert de Duitse heffingsregeling, omdat deze discriminerend is, tevens een beperking op van het vrij verkeer van goederen (artikel 34 VWEU) of het vrij verkeer van diensten (artikel 56 VWEU). Hiervoor is vastgesteld dat de Nederlandse regelgeving daarentegen geen verboden discriminatie oplevert, omdat het verschil in behandeling objectief gerechtvaardigd is. Bovendien blijft de Nederlandse regeling binnen de kaders die Richtlijn 1999/62/EG voorschrijft. Aangezien de Nederlandse regeling de toegang tot de Nederlandse markt voor producten afkomstig uit een andere lidstaat evenmin op een andere manier belemmert, is een schending van artikel 34 VWEU niet aan de orde.⁷² Ook artikel 56 VWEU wordt niet geschonden, omdat de Nederlandse regeling de vrijheid van dienstverrichting niet verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt. Ook hier geldt namelijk dat de Nederlandse regeling het verrichten van diensten tussen lidstaten en het verrichten van diensten binnen één lidstaat gelijkelijk raakt.⁷³ Omdat er geen sprake is van een beperking op het vrij verkeer in de zin van de artikelen 34 en 56 VWEU, behoeft er ook geen rechtvaardigingsgrond voor een eventuele beperking op het vrij verkeer van goederen of het vrij verrichten van diensten te worden gevonden.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is paragraaf 3.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting aangepast.

6. Verwerking van persoonsgegevens

a. Gebruik van technische hulpmiddelen

In de toelichting wordt opgemerkt dat de toezichthouder onder meer met automatische voorzieningen zal controleren of voertuigen beschikken over naar behoren werkende boordapparatuur.⁷⁴ Er zal gebruik worden gemaakt van nieuw te plaatsen controleapparatuur langs de weg die het voertuig kan detecteren en de boordapparatuur kan uitlezen. Het voertuig wordt door de apparatuur gedetecteerd

⁷⁰ Arcadis, MKBA vrachtwagenheffing, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 305 nr. 314, p. 40.

⁷¹ Gebaseerd op het rapport The market segmentation of road transport in the Netherlands, juni 2020 (zie www.vrachtwagenheffing.nl).

⁷² Vgl. HvJ 18 juni 2019, C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, punten 125-126.

⁷³ Vgl. HvJ 18 juni 2019, C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, punten 143-144.

⁷⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2 ('Onderdelen van de uitvoering', 'Toezicht en handhaving').

als vrachtwagen waarvoor de heffing geldt. Vervolgens wordt er gebruikgemaakt van 'Automatic Number Plate Recognition'-camera's (ook wel bekend als ANPR-camera's) om het kenteken vast te leggen en van 'Dedicated Short Range Communication'-technologie om de aanwezige boordapparatuur uit te lezen zodat kan worden gecontroleerd of deze is ingeschakeld en naar behoren werkt.⁷⁵

De plaatsing langs de openbare weg en het gebruik van de bedoelde technische hulpmiddelen om kenteken- en andere gegevens te verzamelen en op te nemen in een register⁷⁶ vormen een verwerking van persoonsgegevens waarvoor ingevolge de Algemene verordening gegevensbescherming en artikel 10, tweede lid, van de Grondwet een wettelijke grondslag noodzakelijk is.⁷⁷ Het wetsvoorstel bevat daartoe echter geen uitdrukkelijke grondslag.⁷⁸ Het wetsvoorstel bevat enkel een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur persoonsgegevens aan te wijzen die door de toezichthouder of de Minister van IenW worden verwerkt voor onder meer het toezicht op de naleving en de handhaving van het wetsvoorstel.⁷⁹

Het voorstel bevat voorts een grondslag voor het vaststellen van overtredingen op geautomatiseerde wijze.⁸⁰ Deze grondslag is echter evenmin toereikend, nu deze ziet op de wijze waarop overtredingen worden vastgesteld maar niet op de wijze waarop de gegevens die voor dat proces de basis vormen, worden verkregen.

De Afdeling acht het noodzakelijk dat het wetsvoorstel voorziet in een uitdrukkelijke wettelijke grondslag voor het met behulp van technische hulpmiddelen langs de openbare weg verwerken van persoonsgegevens, te weten het vastleggen van kentekengegevens en het uitlezen van boordapparatuur, ten behoeve van het toezicht op de naleving en de handhaving van het bepaalde bij of krachtens het wetsvoorstel.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te vullen.

In het wetsvoorstel is naar aanleiding van het advies van de Afdeling opgenomen dat de toezichthouder, bedoeld in artikel 14, eerste lid, van het wetsvoorstel, bevoegd is om op of aan de weg met behulp van een technisch hulpmiddel vastgelegde gegevens van motorrijtuigen te verwerken ten behoeve van het toezicht op de naleving van de wet. De Minister kan deze gegevens verwerken voor de handhaving van de wet alsmede de controle op de gegevens die de dienst aanbieder aanlevert aan de Minister. Artikel 77a van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 heeft hiervoor model gestaan. Onder vastgelegde gegevens wordt verstaan het kenteken, de locatie, de datum en het tijdstip van vastlegging, de foto-opname van het motorrijtuig en de informatie uit de boordapparatuur. In artikel 14 van het wetsvoorstel is geregeld dat die verkregen vastgelegde gegevens mogen worden verwerkt voor het op geautomatiseerde wijze vaststellen van overtredingen. Om te voorkomen dat die gegevens langer dan noodzakelijk worden bewaard door de toezichthouder en de Minister, is in het wetsvoorstel opgenomen dat die gegevens in ieder geval uiterlijk binnen zeven werkdagen nadat ze zijn verkregen, worden verwijderd tenzij sprake is van een overtreding of de verificatie van de gegevens ontvangen van dienstverleners onvolkomenheden bevat. De gegevens kunnen in die gevallen verwerkt worden. Dit betekent dat de toezichthouder en de Minister binnen zeven werkdagen moeten vaststellen of sprake is van een overtreding respectievelijk de verificatie moet uitvoeren. Een kortere termijn levert het risico op dat een noodzakelijke handmatige (her)beoordeling van de gegevens niet binnen de termijn kan plaatsvinden waardoor mogelijke overtredingen niet gesanctioneerd kunnen worden of onregelmatigheden niet worden geconstateerd. Als sprake is van een overtreding dan bepaalt het wetsvoorstel dat die vastgelegde gegevens mogen worden verwerkt door de handhaver voor het opleggen van een bestuurlijke boete. Op deze vastgelegde gegevens is de bewaartermijn, bedoeld in artikel 21, tweede lid, onder b, van het wetsvoorstel, van toepassing. Op de gegevens die worden gebruikt voor de verificatie van de dienst aanbieder zijn de bewaartermijnen uit artikel 21, tweede lid, onder a, van toepassing. Verder is een delegatiegrondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de plaatsing en de inzet van technische hulpmiddelen, het aanwijzen van de benodigde informatie uit de boordapparatuur, de

⁷⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 5.1 ('Algemeen').

⁷⁶ Artikel 21, vierde lid, en artikel 22, derde lid, van het wetsvoorstel.

⁷⁷ Artikel 6, eerste lid, onderdeel e, en derde lid, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming, artikel 10 Grondwet en artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Zie het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 13 april 2017 over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (facilitering verkeersonderzoeken en spitsmijdenprojecten), W14.17.0021/IV (Stcrt. 2017, nr. 53206) en voorts Hoge Raad, 24 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:288, waarin de Hoge Raad overweegt dat aangezien daardoor het privéleven van de betrokkenen wordt geraakt, het verzamelen, vastleggen, bewerken, bewaren en gebruiken van de ANPR-gegevens door i.c. de Belastingdienst een voldoende precieze wettelijke grondslag behoeft (r.o. 2.3.2-2.3.4).

⁷⁸ Vergelijk artikel 14, eerste lid, onder d, Wegenverkeerswet 1994.

⁷⁹ Artikel 21, eerste lid, onderdeel b, en artikel 22, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel.

⁸⁰ Artikel 14 van het voorstel.



verwerking van de vastgelegde gegevens en de wijze waarop de vastgelegde gegevens worden verwerkt.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn de artikelen 9, vierde en vijfde lid, en 14, tweede tot en met vijfde lid, toegevoegd, en zijn de artikelen 11, tweede lid, 15, eerste lid, 21, eerste, tweede, vierde en vijfde lid, en 22, eerste en tweede lid, paragrafen 2.4, 2.7, 2.9 en 5.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen aangepast.

b. Bewaartermijnen register

Het wetsvoorstel voorziet in een register voor de vrachtwagenheffing waarin gegevens worden verwerkt die nodig zijn voor een goede uitvoering van de vrachtwagenheffing.⁸¹ In het register worden bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen persoonsgegevens opgenomen die worden verstrekt door de minister en de toezichthouder.⁸²

Het wetsvoorstel voorziet in bewaartermijnen voor die persoonsgegevens voor de minister en de toezichthouder, maar niet in bewaartermijnen voor de beheerder van het register. Blijkens de toelichting is dit evenwel wel beoogd.⁸³

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te vullen met een regeling voor de bewaartermijnen die gelden voor de beheerder van het register.

In het wetsvoorstel zijn overeenkomstig het advies van de Afdeling bewaartermijnen voor de persoonsgegevens in het register opgenomen. Het register is een hulpmiddel voor de goede uitvoering, het toezicht en de handhaving van de vrachtwagenheffing. Zowel de Minister als de toezichthouder stellen de door hen verzamelde gegevens beschikbaar voor het register (artikel 21, vierde lid, respectievelijk artikel 22, derde lid, van het wetsvoorstel). In de voorgestelde artikelen 21, tweede, derde en vijfde lid, en 22, tweede lid, zijn bewaartermijnen opgenomen voor de Minister respectievelijk de toezichthouder voor het bewaren van persoonsgegevens. Die termijnen zorgen ervoor dat na het verstrijken van de termijn de persoonsgegevens niet meer gebruikt mogen worden omdat verondersteld wordt dat die termijn voldoende moet zijn voor zowel de Minister als de toezichthouder om hun taken te kunnen uitvoeren. Het register is ingesteld voor de verwerking van gegevens ten behoeve van een goede uitvoering van de vrachtwagenheffing, en in dat kader om gegevens beschikbaar te stellen aan de Minister en de toezichthouder. Op die manier kan de Minister bij de gegevens die de toezichthouder heeft verzameld, bijvoorbeeld voor het kunnen opleggen van een boete of het controleren van dienstaanbieders. De toezichthouder kan daarnaast bij de gegevens die de Minister heeft verzameld, bijvoorbeeld voor het kunnen constateren of sprake is van een overtreding. Omdat de beheerder van het register de gegevens bewaart voor de Minister en de toezichthouder, zijn de in de artikelen 21 en 22 van het wetsvoorstel opgenomen bewaartermijnen ook van toepassing voor de beheerder. Op deze manier kan de beheerder van het register de persoonsgegevens nooit langer bewaren dan voor de Minister respectievelijk toezichthouder nodig is. Daarnaast is opgenomen dat als de bewaartermijnen voor de toezichthouder en de Minister van elkaar verschillen en op dezelfde gegevens van toepassing zijn, de langste termijn voor de beheerder van het register geldt.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is artikel 24 van het wetsvoorstel en de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel aangepast.

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

De opmerkingen zijn overgenomen en voor zover het de wijziging van artikelen betreft, is de memorie van toelichting overeenkomstig aangepast.

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

Voor zover de artikelen zijn aangepast, is de memorie van toelichting overeenkomstig aangepast.

Artikel 2, vijfde lid

Aan artikel 2 is een vijfde lid toegevoegd dat een grondslag geeft om bij ministeriële regeling de

⁸¹ Artikel 24 van het voorstel.

⁸² Artikel 21, vierde lid, en artikel 22, derde lid, van het wetsvoorstel.

⁸³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.9 ('Gegevensbescherming', 'Bewaartermijnen').



datum vast te stellen met ingang waarvan de vrachtwagenheffing wordt geheven.

Artikel 3, eerste en tweede lid

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen houders van vuilniswagens, straatvegers of rioolzuigers waarvoor de aanvullende cijfers 18 of 19, als bedoeld in Bijlage 1, aanhangsel 2 van Verordening (EU) 2018/858 in de code carrosserie zijn opgenomen vrij te stellen van de vrachtwagenheffing. Aanvankelijk konden houders van deze vrachtwagens Onze Minister verzoeken om ontheffing te verlenen van de vrachtwagenheffing.

Vanuit het oogpunt van kosteneffectiviteit en gebruiksvriendelijkheid heeft het de voorkeur om waar mogelijk te kiezen voor een vrijstelling in plaats van de mogelijkheid van een ontheffing op aanvraag. Algemene wettelijke vrijstellingen zijn mogelijk als uit het kentekenregister of uit een andere registratie blijkt dat vrachtwagens tot een specifieke categorie behoren. Vuilniswagens, straatvegers en rioolzuigers zijn sinds 2009 op grond van de verplichte Europese carrosseriecodes in het Nederlandse kentekenregister en de registers van de lidstaten te herkennen. Oudere vrachtwagens waren aan nationale inrichtingscodes te herkennen. Uit nader onderzoek is gebleken dat de oudere inrichtingscodes zijn vertaald naar de Europese carrosseriecodes. Hierdoor zijn de categorieën vuilniswagens, straatvegers en rioolzuigers eenduidig herkenbaar in het kentekenregister.

Artikel 15, tweede lid

In artikel 15, tweede lid, was opgenomen dat een bestuurlijke boete voor het niet hebben van een contract of een on-board unit die tijdens het rijden over de weg niet naar behoren werkt, niet is ingeschakeld of hoort bij een andere vrachtwagen, in ieder geval niet vaker dan eens per kalenderdag kan worden opgelegd. Omdat het opleggen van een bestuurlijke boete een bevoegdheid van de Minister is, kan voor de invulling van deze bevoegdheid gebruik worden gemaakt van een beleidsregel waarmee in maatwerk kan worden voorzien.

Artikel 35

Artikel 35 bevatte een samenloopbepaling met een wetsvoorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de implementatie van richtlijn 2014/45/EU alsmede ter invoering van een registratie- en kentekenplicht voor landbouw- en bosbouwtrekkers, motorrijtuigen met beperkte snelheid, mobiele machines en aanhangwagens die uitsluitend bestemd zijn om daardoor te worden voortbewogen en het niet meer toelaten tot het verkeer van nieuwe motorrijtuigen met beperkte snelheid (kamerstuknummer 35188). Dat wetsvoorstel is inmiddels tot wet verheven en in werking getreden. Dit heeft geleid tot een aangepaste verwijzing in artikel 3, eerste lid, onder c, van het onderhavige wetsvoorstel.

Artikel 35 is vervolgens vervangen door een artikel dat overgangsrecht bevat in verband met het intrekken van de Wet belasting zware motorrijtuigen. Het voorgestelde overgangsrecht voorziet in eerbiedigende werking van alle regels ter zake van belastbare feiten die hebben plaatsgevonden voordat de Wet belasting zware motorrijtuigen wordt ingetrokken.

Paragraaf 4.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting

In paragraaf 4.2 is toegevoegd dat er voor een efficiënte uitvoering voor gekozen is de eindverantwoordelijkheid zo veel mogelijk bij één uitvoeringsorganisatie, de RDW, te beleggen. Daarbij is aangegeven dat voorts nog is gekozen voor een mandaatconstructie om tot na de start van de invoering te kunnen bijsturen, mocht dat nodig zijn. Het streven van de regering is dat twee jaar na de start van de vrachtwagenheffing de verantwoordelijkheid voor de uitvoering door middel van attributie bij de RDW is belegd.

Paragraaf 4.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting

In deze paragraaf was aangegeven dat de definitieve raming van opbrengsten en kosten in de begroting van 2022 zou worden opgenomen voor de eerste jaren (2023-2026) na invoering. Daarbij werd uitgegaan van invoering van de vrachtwagenheffing in 2023. Inmiddels is duidelijk dat dit niet haalbaar is. In de ontwerpbegroting van het jaar voorafgaand aan de invoering wordt de definitieve raming opgenomen voor de eerste vierjarige periode na invoering van de vrachtwagenheffing. De passage onder 'Systeemkosten' over de eenmalige invoeringskosten is aangepast. Bij het beleidskader Vrachtwagenheffing (2018) is uitgegaan van eenmalige invoeringskosten van circa € 200 miljoen. Deze raming wijzigt, onder andere door de keuze om de uitvoering bij de RDW neer te leggen, waarbij het systeem deels in eigen beheer wordt gebouwd. De gewijzigde raming lijkt uit te wijzen dat dit tot een verdubbeling van de invoeringskosten leidt, maar tegelijkertijd een drukkend effect op de uitvoeringskosten heeft. Gezien het grote verschil met de raming van de hoogte van de invoeringskosten



ten die gehanteerd is bij het beleidskader zal op deze raming door een externe expert een second opinion worden uitgevoerd. Daarnaast zal een publiek-private comparator (PPC) worden uitgevoerd om te bepalen of de gekozen uitvoeringsvariant nog aansluit op de ambitie van de regering om de systeemkosten zo laag mogelijk te houden en de terugsluis zo hoog mogelijk te houden.

De tekst van paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting is op deze punten aangepast.

Tot slot is de memorie van toelichting geactualiseerd. In verband daarmee zijn enkele redactionele wijzigingen van ondergeschikte aard aangebracht.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th. C. de Graaf*

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

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Visser.*



Advies Raad van State

No. W17.20.0219/IV

's-Gravenhage, 4 november 2020

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 7 juli 2020, no.2020001348, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels voor het in rekening brengen van een vrachtwagenheffing voor het rijden met een vrachtwagen op aangewezen wegvakken (Wet vrachtwagenheffing), met memorie van toelichting.

Met het wetsvoorstel wordt een kilometerheffing ingevoerd, met als doel binnenlandse en buitenlandse houders van vrachtwagens te laten betalen voor het gebruik van de weg en innovatie en verduurzaming van de Nederlandse vervoersector te stimuleren. Met de introductie van deze 'vrachtwagenheffing' wordt voor vrachtwagens de motorrijtuigenbelasting ('MRB') verlaagd en wordt de belasting zware motorvoertuigen ('BZM') afgeschaft. Ook bevat het voorstel een regeling waarmee de netto-opbrengsten van de heffing worden ingezet voor een meerjarenprogramma voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over het gekozen instrument van de kilometerheffing om de genoemde doelen te realiseren en vraagt, meer specifiek, naar de alternatieven die in de afweging bij het voorstel zijn betrokken. Voorts maakt de Afdeling opmerkingen over de keuze het systeem van betaling en invordering van de heffing vorm te geven via het privaatrechtelijke spoor. Eveneens maakt zij opmerkingen over de keuze de betrokkenheid van de sector bij de vormgeving van de terugsluis via de meerjarenprogramma wettelijk te regelen. Ook vraagt de Afdeling in de toelichting aandacht te besteden aan de verhouding van het voorstel tot de Eurovignet-richtlijn en de Europese regels inzake het vrij verkeer. Ten slotte maakt de Afdeling opmerkingen over de grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens en de bewaartermijn. In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

1. Hoofdpijnen van het voorstel

Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de in het regeerakkoord opgenomen afspraak om in navolging van de ons omringende landen een vrachtwagenheffing in te voeren.¹ Met deze vrachtwagenheffing wordt, in de eerste plaats, een duurzaam en rechtvaardig wegtransport bevorderd, door bredere toepassing van de principes 'de gebruiker betaalt' en 'de vervuiler betaalt'. In de tweede plaats is beoogd, via de terugsluis, de verduurzaming en innovatie van de Nederlandse vervoersector te stimuleren. Daartoe wordt een combinatie van vier maatregelen voorgesteld:

- Invoering van een kilometerheffing op de hoofdwegen in Nederland voor vrachtwagens;
- Afschaffing van het Eurovignet voor zware vrachtwagens (de BZM);
- Verlaging van de motorrijtuigenbelasting voor vrachtwagens;
- Terugsluis van de netto-opbrengsten voor de overheid ter stimulering van de verduurzaming en innovatie van de Nederlandse vervoersector.

Het wegennet voor het gebruik waarvan een heffingsplichtige houder van een vrachtwagen de heffing zal zijn verschuldigd, omvat (nagenoeg) alle autosnelwegen en de wegen waarop naar verwachting uitwijk zal plaatsvinden als gevolg van de invoering van de heffing.² De kilometerregistratie zal plaats vinden met behulp van boordapparatuur. Het systeem van betaling en heffing wordt ingericht met inachtneming van de nieuwe Europese 'EETS-richtlijn',³ die regels stelt aan (de interoperabiliteit van) Europese tolsystemen.

De houder is de heffing verschuldigd aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), in zijn hoedanigheid als tolheffer in de zin van de Wet implementatie EETS-richtlijn.⁴ De houder betaalt de heffing echter aan de dienstaanbieder, met wie hij een dienstverleningsovereenkomst moet sluiten. Deze dienstaanbieder kan een EETS-aanbieder zijn of de hoofddienstaanbieder die gehouden is met elke houder die daarom verzoekt een dienstverleningsovereenkomst te sluiten.

¹ Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst', 2017 – 2021, 10 oktober 2017, p. 39.

² Toelichting paragraaf 2.2 ('Vrachtwagenheffing'). De autosnelwegen A31 en A270 zijn uitgezonderd.

³ Richtlijn (EU) 2019/520 van het Europees parlement en de Raad van 19 maart 2019 tot beschikking van Richtlijn 2004/52/EU betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie (PbEU 2019, L 91)

⁴ Artikel 1 van de Wet implementatie EETS-richtlijn definieert de tolheffer als de 'publieke of private entiteit die tolgelden heft op het gebruik van voertuigen in een EETS-gebied in Nederland'.

De voorgestelde vrachtwagenheffing komt gemiddeld neer op ongeveer € 0,15 per kilometer. Het tarief wordt met in achtneming van de Eurovignetrichtlijn⁵ gedifferentieerd naar vervuilklassen en zwaarteklassen van de vrachtwagen. De vrachtwagenheffing leidt tot een stijging van de kosten voor de vervoersector van ca. 1 tot 3 %.⁶ Daar staat tegenover dat de inkomsten van de vrachtwagenheffing deels worden teruggesluisd naar de sector door, naast de verlaging van de MRB en de afschaffing van de BZM, de netto-opbrengsten,⁷ in 2030 naar verwachting tussen € 250 en € 310 miljoen per jaar, aan te wenden voor innovatie en verduurzaming van de sector. Welke maatregelen hiervoor zullen worden getroffen is momenteel nog niet duidelijk; dit zal worden bepaald in overleg met de vervoersector.

2. Afweging van alternatieven

Zoals hiervoor opgemerkt, wordt met de vrachtwagenheffing onder meer beoogd duurzaam en rechtvaardig wegtransport te bevorderen door bredere toepassing van de principes 'de gebruiker betaalt' en 'de vervuiler betaalt'. De Afdeling heeft er begrip voor dat wordt gekozen voor een heffing die op deze beginselen is geënt. Het voorstel past bij de Europese voornemens om houders van voertuigen meer te laten betalen voor het gebruik van de weg en brengt het Nederlandse stelsel meer in lijn met dat van België en Duitsland, die een kilometerheffing voor vrachtwagens reeds hebben ingevoerd.

Tegelijkertijd constateert de Afdeling, zoals zij in de volgende twee paragrafen nader zal toelichten, dat de voorgestelde heffing relatief duur is en een beperkte differentiatie naar zwaarteklasse doorvoert. Er zijn bovendien alternatieven voor de vrachtwagenheffing denkbaar, waarmee voornoemde doelstellingen ook worden gerealiseerd en die mogelijk minder nadelig of kostbaar zijn. Uit de opgestelde maatschappelijke kosten-batenanalyses ('MKBA's') blijkt niet dat andere beleidsinstrumenten of varianten in de afweging zijn betrokken en ook in de toelichting wordt hier vrijwel geen aandacht aan besteed.⁸ De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.⁹ Daartoe merkt zij het volgende op.

a. Alternatieve heffingssystemen

In de eerste plaats merkt de Afdeling op dat de opgestelde MKBA een negatief saldo van kosten en baten laat zien van € 1,7 tot 2,3 miljard.¹⁰ De overheid moet relatief hoge kosten maken om de heffing in te voeren: eenmalig voor de opzet van een heffingssysteem, de benodigde organisatie en de kosten van boordapparatuur en, na invoering, zijn er jaarlijkse kosten, zoals voor handhaving (deze kosten bedragen bij elkaar ongeveer € 1,8 tot 1,9 miljard). Daarmee bedragen de inningskosten ongeveer 17% van de ontvangsten van de Nederlandse overheid uit de vrachtwagenheffing.¹¹

Dit is een relatief hoog percentage in vergelijking met de meeste andere belastingen in Nederland.¹² Gegeven de specifieke Nederlandse omstandigheden, is de vrachtwagenheffing bovendien relatief minder aantrekkelijk vergeleken met landen als België en Duitsland. Voor het vrachtovervoer in Nederland worden namelijk relatief kleine afstanden over de weg afgelegd, de voorgestelde heffing is beperkt tot de hoofdwegen en er vindt relatief weinig buitenlands vrachtverkeer op het Nederlandse wegennet plaats.

Dit roept de vraag op of de gekozen doelen niet ook (of beter) kunnen worden bereikt door bestaande

⁵ Richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtwagens (PbEG 1999, L 187) (hierna: 'de Eurovignetrichtlijn').

⁶ De kostenstijging is afhankelijk van de specifieke kenmerken van de vervoeronderneming. De kostenstijging is bijvoorbeeld relatief hoger voor ondernemingen die relatief veel kilometers rijden, zgn. 'eigen rijders' en kleine transportondernemingen, in vergelijking met die voor ondernemingen die relatief weinig kilometers rijden of voor grote transportondernemingen. Arcadis (2019), Effect vrachtwagenheffing op concurrentiepositie en economie, p. 14.

⁷ De netto-opbrengsten bedragen de inkomsten van de vrachtwagenheffing na aftrek van de systeemkosten, de compensatie van de verlaging van de motorrijtuigenbelasting voor vrachtwagens en de compensatie voor de derving van de inkomsten uit het Eurovignet en uit de accijnzen. Toelichting, paragraaf 2.6 ('Terugsluit').

⁸ In de MKBA's is een analyse gemaakt van de voor- en nadelen van de voorgestelde vrachtwagenheffing, waarbij ook gekeken is naar varianten voor het wegennet waarop de heffing betrekking heeft (autosnelwegen, autosnelwegen en provinciale wegen en totale wegennet). Andere beleidsinstrumenten of andere varianten zijn echter buiten beschouwing gelaten.

⁹ Vergelijk ook artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016.

¹⁰ Arcadis, 2020, MKBA Vrachtwagenheffing, rapport in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het gaat hier om de netto contante waarde van de kosten en baten voor een periode van 30 jaar. De besparing op de uitvoeringskosten van het Eurovignet zijn marginaal. Op grond daarvan zijn in de MKBA geen vermeden uitvoeringskosten van het Eurovignet opgenomen (p. 39).

¹¹ Dit betreft de verhouding tussen de kosten van het systeem en de inkomsten van de heffing (beiden in netto contante waarde, gedurende een periode van 30 jaar) volgens de MKBA Vrachtwagenheffing van Arcadis (2020).

¹² Zo zijn de inningskosten van de onroerend zaakbelasting 4% en die van de toeristenbelasting 0,2%. Vergelijk onder andere Gemeente Den Haag, 2012, Perceptiekosten en tarieven bestemmingsheffingen en retributies.

belastinginstrumenten aan te passen.¹³ Zo is het denkbaar het bestaande Eurovignet – dat eveneens het gebruik van de weg belast en in de uitvoering beduidend minder kostbaar is¹⁴ – te handhaven en tegelijkertijd (fors) te verhogen.¹⁵ In de MKBA is dit alternatief niet betrokken en in de toelichting wordt over dit alternatief alleen opgemerkt dat het geen rekening houdt met het aantal afgelegde kilometers.

De Afdeling adviseert nader toe te lichten in hoeverre alternatieve maatregelen zijn onderzocht en hoe de verschillende alternatieven, mede in het licht van hun kosten en baten, tegen elkaar zijn afgewogen.

b. Tariefdifferentiatie

In de tweede plaats merkt de Afdeling op dat in het voorgestelde tarief een beperkte differentiatie naar zwaarteklasse van de vrachtwagens is doorgevoerd. In het bijzonder zeer zware vrachtwagens zorgen, in vergelijking tot minder zware vrachtwagens, voor een relatief grote schade en slijtage aan het wegdek en hebben een relatief groot aandeel in de emissies en geluidsoverlast.¹⁶ Daarvoor is, in vergelijking met minder zware vrachtwagens, echter een relatief beperkt heffingsbedrag verschuldigd.¹⁷ De vraag is of daarmee voldoende recht wordt gedaan aan de aan het voorstel ten grondslag gelegde principes van 'de gebruiker betaalt' en 'de vervuiler betaalt'.

De Afdeling wijst er daarbij op dat er ook alternatieven zijn, waarbij de mate waarin een voertuig schade veroorzaakt volledig, dan wel in sterkere mate¹⁸ wordt meegerekend, zoals in Vlaanderen.¹⁹ In de toelichting wordt op dit alternatief niet ingegaan en ook in de MKBA is dit alternatief niet betrokken. Het ligt in de rede in de afweging ook te kijken naar alternatieve heffingstarieven waarin, met inachtneming van de bepalingen en beginselen van de Eurovignetrichtlijn, voor de verschillende zwaarteklassen van de vrachtwagens een sterkere differentiatie in het heffingstarief wordt gehanteerd, naar gelang de belasting van de weg.²⁰

De Afdeling adviseert de toelichting op voornoemde punten aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

3. Systeem van betaling en invordering

De vrachtwagenheffing is een heffing die ziet op het gebruik van delen van de openbare weg in Nederland. Deze heffing dient te worden aangemerkt als 'andere heffing van het Rijk' in de zin van artikel 104, tweede volzin, van de Grondwet en is daarmee een bestuursrechtelijke geldschuld in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het onderhavige wetsvoorstel voorziet daarom terecht onder meer in wettelijke regeling van enkele kernelementen van de heffing, zoals de heffingsplichtige, het belastbaar feit en hoe dit wordt bepaald en de wijze waarop het verschuldigde heffingsbedrag wordt berekend.²¹

Hoewel sprake is van een bestuursrechtelijke geldschuld, kiest de regering bij de uitvoering van de vrachtwagenheffing voor een systeem van betaling en invordering via het privaatrechtelijke spoor, met privaatrechtelijke rechtsbescherming. Volgens de toelichting ligt het meer voor de hand om te kiezen voor betaling zonder beschikking omdat het Europese recht (waarmee de EETS-richtlijn lijkt te zijn bedoeld) zou dwingen tot de tussenkomst van private toldienstaanbieders. Deze keuze maakt het bovendien mogelijk dat internationaal opererende vrachtwervoersondernemingen met 'één "on board unit" (OBU), één contract en één factuur' in verschillende lidstaten uit de voeten kunnen.

Concreet voorziet het wetsvoorstel erin dat houders van vrachtwagens een dienstverleningsovereen-

¹³ Aanwijzingen 2.2 en 2.3 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁴ De uitvoeringskosten van het eurovignet (BZM) zijn marginaal in vergelijking met die van de voorgestelde vrachtwagenheffing.

¹⁵ Dit wordt ook door het CPB ('De maatschappelijke kosten en baten van een vrachtwagenheffing; een second opinion,' CPB Notitie 9 november 2018) voorgesteld. Het CPB noemt ook de mogelijkheid om een vignet naast het Eurovignet te introduceren.

¹⁶ Uit het rapport 'Kansrijk mobiliteitsbeleid' (2016) van het CPB en het PBL (p. 83): 'De impact van een voertuig op het wegdek neemt toe met de vierde macht van de aslast (CE Delft 2008; Groenendijk 2001)'. Dit betekent dat een vrachtwagen met een maximaal toegestane aslast van 20 ton ongeveer 16 keer belastender is voor het wegdek dan een vrachtwagen met een maximaal toegestane aslast van 40 ton.

¹⁷ Vrachtwagens van 12.000-32.000 kg zijn, afhankelijk van de Euro-emissieklasse, een tarief tussen € 0,126 en € 0,252 per kilometer verschuldigd, terwijl vrachtwagens van meer dan 32.000 kg een tarief tussen € 0,13 en € 0,26 zijn verschuldigd..

¹⁸ Er spelen ook andere overwegingen bij het bepalen van de hoogte van het tarief die maken dat de schade aan de weg slechts gedeeltelijk in rekening wordt gebracht.

¹⁹ In Vlaanderen is het tarief voor de zwaarste gewichtscategorie 15% hoger (tarieven via de website van het Belgische Viapass, geraadpleegd op 1 oktober 2020). In het onderhavige wetsvoorstel is dit slechts 3% hoger.

²⁰ Zie over het beperkte aantal onderzochte alternatieven tevens de notitie 'Review MKBA Vrachtwagenheffing' van SEO economisch onderzoek, Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 305, nr. 214.

²¹ Artikelen 2 tot en met 6 van het voorstel.

komt met een dienstaanbieder sluiten.²² Dienstaanbieders zijn private ondernemingen die op hun beurt een overeenkomst hebben gesloten met de Staat (de Minister van IenW), die de tolheffer is. Een dienstaanbieder verstrekt aan een houder boordapparatuur, die de gereden kilometers registreert en de gegevens dienaangaande verstuurt naar de dienstaanbieder. Daarop stuurt de dienstaanbieder een factuur aan de houder. De dienstaanbieder zorgt ervoor dat de door een houder verschuldigde vrachtwagenheffing aan de tolheffer wordt voldaan.²³ Betaling van het verschuldigde heffingsbedrag door de houder aan de dienstaanbieder geldt als voldoening van de betalingsverplichting aan de minister.²⁴

a. Keuze voor betaling en invordering via privaatrechtelijke weg

De Afdeling merkt allereerst op dat, gegeven het feit dat het hier om een heffing gaat die een bestuursrechtelijke geldschuld oplevert, bestuursrechtelijke betaling en invordering het uitgangspunt is. Indien van dit uitgangspunt wordt afgeweken, vereist dit een uitdrukkelijke motivering. De toelichting motiveert dit echter niet, anders dan dat de keuze voor de privaatrechtelijke weg voor de hand ligt omdat het Europese recht zou dwingen tot de tussenkomst van private toldienstaanbieders.

In dat kader wijst de Afdeling erop dat de EETS-richtlijn de lidstaten vrijlaat in de keuze van betaling en invordering langs bestuursrechtelijke of privaatrechtelijke weg. Zo voorziet de richtlijn uitdrukkelijk in de mogelijkheid dat de tolheffer eist dat EETS-dienstaanbieders facturen voor houders uitschrijven in naam van en voor rekening van de tolheffer.²⁵ Dat de EETS-aanbieders marktpartij zouden zijn en niet met overheidsgezag zijn bekleed, doet dan niet ter zake.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het voorgaande aan te vullen met een nadere motivering van de keuze af te wijken van het uitgangspunt van bestuursrechtelijke betaling en invordering.

b. Kaders en waarborgen in het wetsvoorstel

Daarnaast merkt de Afdeling het volgende op. Dat gekozen wordt voor een systeem van betaling en invordering via de privaatrechtelijke weg, doet er niet aan af dat de wetgever daarvoor de kaders moet stellen en moet zorgdragen voor een adequate procesinrichting. Het feit dat de EETS-richtlijn erin voorziet dat de minister als tolheffer overeenkomsten moet sluiten met (private) EETS-aanbieders maakt dat niet anders. De private uitvoering neemt immers niet weg dat sprake is van een heffing van het Rijk, die vervoersondernemingen verplicht moeten betalen.

De Afdeling merkt op dat ook bij een privaatrechtelijke uitvoering door middel van overeenkomsten de kernelementen van de heffing wettelijk gewaarborgd moeten zijn opdat een evenwichtige uitvoering kan worden verzekerd.²⁶ Alleen zo kan worden verzekerd dat de uitvoering en inning ervan met dezelfde waarborgen zijn omkleed als de waarborgen die voortvloeien uit het publiekrecht. Zo moet bijvoorbeeld duidelijk zijn op welk moment de betalingsverplichting ontstaat en hoe deze wordt vastgesteld, binnen welke termijn deze moet worden voldaan.²⁷ Daarnaast moeten bepaalde verplichtingen in de verhouding tussen houder en dienstaanbieder evenwichtig en duidelijk geregeld zijn, bijvoorbeeld waar het gaat om de informatiepositie van de houder en de te onderscheiden verantwoordelijkheden ten aanzien van de verplichte technische voorzieningen, in het bijzonder de boordapparatuur.²⁸

Daarbij dient ook te worden toegelicht dat sprake is van een toereikende rechtsbescherming voor de individuele (Nederlandse en buitenlandse) houder, ook in het geval het een buitenlandse EETS-

²² Een dienstaanbieder kan een EETS-aanbieder of de hoofddienstaanbieder zijn.

²³ Artikel 9, derde lid, van het voorstel.

²⁴ Artikel 8, tweede lid, van het voorstel.

²⁵ Artikel 6, vierde lid, EETS-richtlijn. Zie artikel 19, tweede lid, van het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn.

²⁶ Zie in dat verband ook paragraaf 3.4.2 en 3.4.3 van het rapport van KPMG 'Internationaal onderzoek kilometerheffing vracht, eindrapportage (23 augustus 2018)' (Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 29 398, nr. 611), waarin onder meer wordt aanbevolen om ter voorkoming van maatschappelijke onrust en juridische procedures die ook tot vertraging kunnen leiden in een vroegtijdig stadium na te denken over de gewenste en mogelijke verdeling van financiële en operationele risico's tussen de overheid.

²⁷ In artikel 7 van het voorstel wordt in navolging van artikel 4:88 Awb bepaald dat het bedrag van de vrachtwagenheffing moet worden betaald zonder dat dit bij beschikking wordt vastgesteld. Artikel 4:88, tweede lid, Awb bepaalt evenwel dat in dat geval tevens bepaald wordt binnen welke termijn de betaling moet plaatsvinden. Het wetsvoorstel voorziet hier niet in (althans, waar het de betalingsverplichting van de houder aan de dienstaanbieder betreft, vergelijk artikel 9, tweede en derde lid, van het voorstel). Opvallend genoeg wordt artikel 4:88, tweede lid, niet van toepassing verklaard (artikel 10 van het voorstel). Echter, deze bepaling richt zich tot de regelgever zodat het niet van toepassing verklaren ervan in dit wetsvoorstel daaraan niet kan afdoen. Volgens de artikelsgewijze toelichting is de reden voor het niet van toepassing verklaren dat betaling op grond van een overeenkomst plaatsvindt. Dat enkele feit betekent echter niet dat de wetgever op dit punt geen regels kan of zou moeten stellen.

²⁸ Ter vergelijking kan worden gewezen op de uitgebreide voorschriften die zijn gegeven bij de heffing en invordering van rijksbelastingen (Aw, IW 1990 en de specifieke heffingswetten).

aanbieder betreft.²⁹ Zo blijkt uit de toelichting niet hoe de rechtsbescherming in grensoverschrijdende situaties zal zijn geregeld.

Uit de toelichting blijkt dat het voornemen bestaat om via de bedoelde overeenkomsten in regeling van bepaalde verplichtingen te voorzien. Zo wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat de overeenkomsten die de minister met de dienstaanbieders sluit voldoende waarborgen zullen bevatten om ervoor te zorgen dat de dienstaanbieder de verschuldigde bedragen tijdig en volledig afdraagt, dat de continuïteit verzekerd is en de financiële risico's voor de Staat beperkt blijven.³⁰ De Afdeling merkt evenwel op dat in het wetsvoorstel zelf aan de inhoud van die overeenkomsten slechts een zeer beperkt aantal eisen wordt gesteld.³¹

De Afdeling wijst voorts op de tolgebiedsverklaring voor de vrachtwagenheffing, de EETS-gebiedsverklaring als bedoeld in artikel 10 van het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn. In deze verklaring worden onder meer geregeld de algemene toegangsvoorwaarden voor dienstaanbieders en de procedurele en commerciële voorwaarden. De toelichting merkt hierover enkel op dat de inhoud ervan wordt geregeld in overeenstemming met het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn en het onderhavige wetsvoorstel en dat deze verklaring in acht moeten worden genomen bij de overeenkomst tussen de tolheffer en de dienstaanbieder.³² Niet verduidelijkt wordt wat de (publiekrechtelijke of privaatrechtelijke) status is van deze verklaring, hoe deze tot stand zal komen en hoe de belangrijke voorwaarden daarin op hoofdlijnen zullen worden ingevuld voor de vrachtwagenheffing.³³

Gelet op het voorgaande, merkt de Afdeling op dat het wetsvoorstel vooralsnog in onvoldoende mate de noodzakelijke kaders en waarborgen bevat voor een adequate inrichting van het systeem van betaling en invordering van de vrachtwagenheffing. In zoverre is Hoofdstuk 4 ('Betaling en invordering') van het wetsvoorstel incompleet. De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande het wetsvoorstel en de toelichting op dit punt aan te vullen door te voorzien in de nodige voorschriften en waarborgen om dit wezenlijke onderdeel van de uitvoering van de vrachtwagenheffing toereikend wettelijk te waarborgen. Tevens adviseert de Afdeling in te gaan op de rechtsbescherming van houders, alsmede op de tolgebiedsverklaring, in het bijzonder op de totstandkoming en hoofdlijnen ervan, en de verhouding tot de in het wetsvoorstel te regelen voorschriften en waarborgen.

De Afdeling adviseert naar aanleiding van het vorengenoemde het wetsvoorstel en de toelichting aan te vullen.

4. Terugsluis en betrokkenheid vervoerssector

De netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing worden 'teruggesluisd' naar de vervoerssector. Uit deze netto-opbrengsten, die begrotingstechnisch apart zullen worden gehouden met een apart fonds met een onbeperkte eindejaarsmarge op de beleidsbegroting van lenW, wordt een meerjarenprogramma voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector gefinancierd.³⁴ Het wetsvoorstel voorziet in de verplichting voor de Minister van lenW om in overleg met de vervoerssector ten minste elke vijf jaar een meerjarenprogramma vast te stellen.³⁵

Het meerjarenprogramma zal volgens de toelichting vooralsnog bestaan uit maatregelen gericht op: (i) versnelde transitie naar emissieloos vrachtvervoer, (ii) tijdelijk gebruik van hernieuwbare brandstoffen en (iii) stimuleren van innovaties van logistieke ketens. Het wetsvoorstel regelt voorts zo beperkt mogelijke formele vereisten voor de inhoud van het meerjarenprogramma, dit om voldoende flexibiliteit te behouden, aldus de toelichting. Wel zal als randvoorwaarde worden gesteld dat de maatregelen 'sectorrelevant' zijn: de maatregelen moeten ten gunste komen van de heffingplichtigen en stimulering van bijvoorbeeld de binnenvaart of het spoor past daar niet bij.³⁶

²⁹ Zie in dat verband tevens het nog ongepubliceerde advies van de Afdeling over het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn.

³⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2 ('Onderdelen van de uitvoering', 'Betaling en klantcontact'). Deels zullen deze eisen ook voortvloeien uit de door de tolheffer op te stellen tolgebiedsverklaring, die in acht moet worden genomen in de overeenkomst tussen de tolheffer (de Staat) en de dienstaanbieder.

³¹ Zo stelt artikel 8, vijfde lid, van het voorstel slechts een zestal minimumeisen aan de inhoud van de dienstverleningsovereenkomst tussen houder en dienstaanbieder en regelt artikel 9 de verhouding minister en dienstaanbieder en bevat daartoe een aantal kennisgevingsverplichtingen van de houder aan de minister en de verplichting binnen een bepaalde termijn het verschuldigde bedrag aan de minister te betalen.

³² Memorie van toelichting, paragraaf 2.4 ('Betaling en invordering', 'Dienstaanbieder en dienstverleningsovereenkomst').

³³ Uit het voorgestelde artikel 2, vierde lid, van het voorstel volgt dat de Staat wordt aangewezen als tolheffer als bedoeld in artikel 10 van het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn. Hieruit kan worden afgeleid dat beoogd is dat de Staat als privaatrechtelijke rechtspersoon de tolgebiedsverklaring opstelt en deze dientengevolge ook een privaatrechtelijk karakter heeft. Deze keuze wordt echter niet nader toegelicht.

³⁴ Voorgesteld artikel 12, tweede lid.

³⁵ Voorgesteld artikel 12, eerste lid.

³⁶ Toelichting, paragraaf 4.5 ('Terugsluis').

Naast de wettelijke vastlegging van de betrokkenheid van de vervoerssector bij het meerjarenprogramma, zal ook een overeenkomst worden gesloten tussen de minister en vertegenwoordigers van de vervoerssector.³⁷ In de toelichting wordt opgemerkt dat het doel hiervan is te benadrukken dat partijen het traject op weg naar een duurzame en innovatieve vervoerssector de komende jaren gezamenlijk en in goed overleg willen voortzetten, omdat dit een collectieve inspanning is.³⁸

a. Wettelijke verankering van de betrokkenheid van de vervoerssector

De Afdeling merkt op dat het feit dat de vervoerssector bij het meerjarenprogramma betrokkenheid heeft, nog niet betekent dat wettelijke verankering van een bijzondere rol van de vervoerssector bij de voorbereiding ervan aangewezen is.

De Afdeling merkt allereerst op dat daartoe geen noodzaak bestaat. Het staat de minister vrij bij de voorbereiding van het meerjarenprogramma verschillende belanghebbenden, waaronder de vervoerssector, te consulteren. Daartoe is de minister in zekere zin ook gehouden, voor zover dit nodig is voor de zorgvuldige voorbereiding van het besluit tot vaststelling van het meerjarenprogramma.³⁹

Wettelijke verankering van een bijzondere positie van de vervoerssector kan bovendien onwenselijke gevolgen hebben. Het doet onder meer de vraag rijzen welke ruimte er in de praktijk voor de minister en in het verlengde daarvan het parlement bestaat om van de uitkomsten van dit overleg nog af te wijken, bijvoorbeeld om overwegingen van algemeen belang te laten prevaleren boven de deelbelangen van de vervoerssector. Deze ruimte kan bovendien feitelijk nog verder worden beperkt door de voorgenomen overeenkomst tussen de minister en de vervoerssector.

Ook kan de wettelijke verankering van de positie van de vervoerssector eraan bijdragen dat andere deelbelangen en relevante invalshoeken minder gewicht krijgen in het bestuurlijk afwegingsproces. Daarbij merkt de Afdeling nog op dat hoewel blijkens de toelichting bij de aanwending van de netto-opbrengsten de regels over staatssteun in acht zullen worden genomen, met het voorstel onmiskenbaar een eenzijdige nadruk wordt gelegd op de belangen en concurrentiepositie van de (Nederlandse) vervoerssector.⁴⁰

Gelet op het voorgaande, acht de Afdeling een dergelijke voorkeurspositie van de vervoerssector bij het meerjarenprogramma onwenselijk. De Afdeling adviseert de wettelijke verankering van de betrokkenheid van de vervoerssector bij het vaststellen van het meerjarenprogramma te laten vervallen en het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

b. Aanwending van de netto-opbrengsten voor het meerjarenprogramma

Het wetsvoorstel bevat geen definitie van wat moet worden verstaan onder netto-opbrengsten. Volgens de toelichting gaat het om de inkomsten van de vrachtwagenheffing na aftrek van de systeemkosten, de compensatie van de verlaging van de motorrijtuigenbelasting voor vrachtwagens en de compensatie voor de derving van de inkomsten uit het Eurovignet en uit de accijnzen.⁴¹

Het is echter niet duidelijk of het wetsvoorstel inhoudt dat steeds alle netto-opbrengsten worden aangewend voor het meerjarenprogramma, of dat dit afhankelijk is van de maatregelen in het meerjarenprogramma. De vraag rijst of de investeringsbehoefte leidend is, of dat het bedrag aan beschikbare heffingsopbrengsten bepalend is voor de maatregelen in het meerjarenprogramma. Dat laatste lijkt het geval.⁴² Omdat het voorstel niet is gemotiveerd met een concrete investeringsbehoefte,⁴³ draagt dit het risico in zich dat geld bestemming gaat zoeken en gelden ondoelmatig worden besteed. Daarbij verdient nog opmerking dat het wetsvoorstel op dit punt niet voorziet in een einddatum of de mogelijkheid het meerjarenprogramma op enig moment te beëindigen.

³⁷ Deze vertegenwoordigers zijn: evofenedex, Transport en Logistiek Nederland (TLN) en de Stichting Vereniging Eigen Rijders. Toelichting, paragraaf 4.5 ('Terugsluis').

³⁸ Toelichting, paragraaf 4.5 ('Terugsluis').

³⁹ Artikel 3:2 Awb.

⁴⁰ Daarbij wijst de Afdeling erop dat ingevolge artikel 7 van de Eurovignetrichtlijn een systeem van tolgeldinning niet mag leiden tot concurrentievervalsing tussen de vervoerders en ingevolge artikel 9, tweede lid, de inkomsten aan het gehele vervoerssysteem ten goede moet komen.

⁴¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.6 ('Terugsluis').

⁴² Zo wordt in de toelichting vermeld dat een indicatie van de omvang van de beschikbare middelen voor innovatie en verduurzaming in 2030 tussen € 250 en € 310 miljoen per jaar is en dat de bestedingsrichtingen worden uitgewerkt in een meerjarenprogramma (Toelichting, paragraaf 4.3, ('Financiële gevolgen')).

⁴³ Er zijn nog slechts potentiële terugsluismaatregelen geïdentificeerd. Het meerjarenprogramma zal vooralsnog bestaan uit maatregelen gericht op: (i) versnelde transitie naar emissieloos vrachtvervoer, (ii) tijdelijk gebruik van hernieuwbare brandstoffen en (iii) stimuleren van innovaties van logistieke ketens.

Tegelijkertijd volgt uit de randvoorwaarde dat maatregelen sectorrelevant moeten zijn dat de maatregelen een beperkte reikwijdte zullen hebben. Daarmee wordt bedoeld dat deze alleen betrekking zullen hebben op het beroepsgoederenvervoer per vrachtwagen. Hierdoor blijven mogelijk – met het oog op het mede aan het voorstel ten grondslag liggende milieudoel – kosteneffectievere maatregelen gericht op andere vervoerssectoren bij voorbaat buiten beschouwing.

Mede gelet op artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016 is aldus onvoldoende verzekerd dat de maatregelen die op grond van het meerjarenprogramma met publieke middelen worden gefinancierd doeltreffend en doelmatig zullen zijn.⁴⁴

De Afdeling adviseert in de toelichting een nadere motivering dienaangaande op te nemen en zo nodig het voorstel aan te passen.

5. Verhouding tot het Unierecht

De voorgestelde vrachtwagenheffing is een tolgeld in de zin van de Eurovignetrichtlijn. Deze richtlijn stelt voorwaarden aan de opbouw en de hoogte van de tarieven. Zo moet een heffing als onderhavige zijn gebaseerd op het 'beginsel van terugverdienen van de infrastructuurkosten'⁴⁵ en moet bij de berekening van het maximumtarief gebruik worden gemaakt van een in de richtlijn neergelegde methode.⁴⁶ In de toelichting worden deze kaders wel benoemd, maar is geen nadere motivering opgenomen, waaruit blijkt dat de opbouw van de tarieven en de gehanteerde maxima inderdaad voldoen aan voornoemde voorwaarden. Een nadere motivering in de toelichting ligt daarom in de rede.⁴⁷

Voorts wijst de Afdeling erop dat de Eurovignetrichtlijn verlangt dat van de heffing van tolgelden geen discriminerende werking uitgaat en dit niet tot concurrentievervalsing leidt.⁴⁸ Ook het primaire Unierecht is in dat verband relevant, in het bijzonder het discriminatieverbod van artikel 18 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en het vrij verkeer van goederen en diensten van respectievelijk artikelen 34 en 56 VWEU. Een nadere beschouwing over deze aspecten, die in de toelichting vooralsnog ontbreekt, acht de Afdeling van belang.

Met het oog daarop vraagt de Afdeling in het bijzonder aandacht voor het recente arrest van het Hof van Justitie van de EU, waarin het Hof oordeelde dat de invoering van de Duitse infrastructuurheffing in strijd was met voornoemde bepalingen van het VWEU.⁴⁹ Met de invoering van deze heffing werden namelijk – alleen – houders van Duitse voertuigen bij wijze van compensatie vrijgesteld van de motorvoertuigenbelasting en aldus werden zij gunstiger behandeld dan houders van in het buitenland geregistreerde voertuigen.⁵⁰ Dit leidde volgens het Hof tot een (indirect) onderscheid naar nationaliteit, omdat een grote meerderheid van de kentekenhouders van buitenlandse voertuigen geen Duits onderdaan is (en vice versa de grote meerderheid van houders van Duitse voertuigen dat wél is).⁵¹

Ook de voorgestelde heffing zal gepaard gaan met een compensatie, onder meer in de vorm van een verlaging van de motorrijtuigenbelastingen (MRB). Naar het oordeel van de Afdeling houden deze maatregelen dusdanig nauw verband met elkaar dat zij, in dezelfde zin als in het voornoemde arrest van het Hof van Justitie, gezamenlijk aan het Unierecht moeten worden getoetst.⁵² Er bestaat immers een sterke beleidsmatige koppeling tussen beide maatregelen nu de verlaging van de MRB nadrukkelijk is bedoeld als compensatie aan de Nederlandse vervoerssector voor de invoering van de heffing.⁵³ Het feit dat beide maatregelen in hetzelfde voorstel geregeld worden en zij in principe op hetzelfde

⁴⁴ Vergelijk artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016. Hoewel in de toelichting doeltreffendheid en doelmatigheid worden genoemd als criteria voor de maatregelen in het meerjarenprogramma, is dit niet verder uitgewerkt. Bovendien wordt doelmatigheid beschreven vanuit het perspectief van de vervoerssector: zo moeten de maatregelen leiden tot een minimale lastendruk voor ondernemers. Doelmatigheid ziet echter vooral op de proportionaliteit van de verhouding tussen de te bereiken resultaten en de daarvoor ingezette publieke middelen.

⁴⁵ Vergelijk artikel 7ter van de Eurovignetrichtlijn.

⁴⁶ Vergelijk artikel 7sexies en bijlage III van de Eurovignetrichtlijn. De Afdeling wijst in dat verband ook op het recente arrest van het Hof van Justitie EU over de wijze waarop ingevolge de Eurovignetrichtlijn de exploitatie- en infrastructuurkosten moeten worden berekend bij de vaststelling van de toltarieven (Vgl. HvJ 28 oktober 2020, *BY, CZ/Duitsland*, C-321/19, ECLI:EU:C:2020:866).

⁴⁷ In de toelichting wordt in paragraaf 2.1 ('Inleiding') verwezen naar een rapport van Transport & Mobility Leuven. In dat rapport, gedateerd 5 juli 2018, wordt echter geadviseerd om wanneer de vrachtwagenheffing in verder gevorderd stadium is een grondiger en uitgebreidere berekening te verrichten.

⁴⁸ Vergelijk artikel 7, eerste lid, laatste volzin, van de Eurovignetrichtlijn.

⁴⁹ Vergelijk HvJ 18 juni 2019, *Oostenrijk/Duitsland*, C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504.

⁵⁰ Vergelijk HvJ 18 juni 2019, *Oostenrijk/Duitsland*, reeds aangehaald, punten 48-52.

⁵¹ Vergelijk HvJ 18 juni 2019, *Oostenrijk/Duitsland*, reeds aangehaald, punt 51.

⁵² Reeds aangehaalde arrest *Oostenrijk/Duitsland*, punten 43-46.

⁵³ In de toelichting wordt in paragraaf 1.2 ('Doelstellingen'), paragraaf 2.6 ('Terugsluis') en paragraaf 4.3 ('Financiële gevolgen') de verlaging nadrukkelijk aangemerkt als compensatie of terugsluis.

moment van kracht worden, onderstreept de beleidsmatige koppeling eens te meer.⁵⁴

Hoewel enige verschillen bestaan met de maatregelen in het voornoemde arrest,⁵⁵ lijken ook de voorgestelde maatregelen, in hun samenhang gezien, kentekenhouders van Nederlandse voertuigen gunstiger te behandelen dan kentekenhouders van buitenlandse voertuigen. Immers alleen voor de eerste groep wordt ter compensatie de MRB verlaagd, terwijl voor de andere groep, die in hun thuisstaat motorrijtuigenbelasting is verschuldigd, geen vergelijkbare compensatie bestaat.⁵⁶

Dit onderscheid roept de vraag op hoe de voorgestelde maatregelen zich verhouden tot het Unierecht. Daarbij zij opgemerkt dat lidstaten ervoor kunnen kiezen de wijze van financiering van infrastructuur te wijzigen, bijvoorbeeld van een systeem met een vast belastingtarief (zoals de MRB) naar een systeem met een variabel tarief (zoals het voorstel).⁵⁷ Deze wijziging moet echter wel op een coherente wijze worden vormgegeven.⁵⁸ In dat verband valt op dat het voorstel de MRB handhaaft. Het MRB-tarief wordt weliswaar verlaagd tot het minimumtarief van de Eurovignetrichtlijn, maar in de toelichting wordt deze verlaging niet uitgelegd als noodzakelijke (tussen)stap in een stelselwijziging (bijvoorbeeld in anticipatie op wijziging van de Eurovignetrichtlijn, die algehele afschaffing mogelijk zou maken), maar als compensatie voor de Nederlandse vervoersector.

De Afdeling adviseert in de toelichting een nadere beschouwing op te nemen over de verhouding van het voorstel tot het Unierecht en zo nodig het voorstel aan te passen.

6. Verwerking van persoonsgegevens

a. Gebruik van technische hulpmiddelen

In de toelichting wordt opgemerkt dat de toezichthouder onder meer met automatische voorzieningen zal controleren of voertuigen beschikken over naar behoren werkende boordapparatuur.⁵⁹ Er zal gebruik worden gemaakt van nieuw te plaatsen controleapparatuur langs de weg die het voertuig kan detecteren en de boordapparatuur kan uitlezen. Het voertuig wordt door de apparatuur gedetecteerd als vrachtwagen waarvoor de heffing geldt. Vervolgens wordt er gebruikgemaakt van 'Automatic Number Plate Recognition'-camera's (ook wel bekend als ANPR-camera's) om het kenteken vast te leggen en van 'Dedicated Short Range Communication'-technologie om de aanwezige boordapparatuur uit te lezen zodat kan worden gecontroleerd of deze is ingeschakeld en naar behoren werkt.⁶⁰

De plaatsing langs de openbare weg en het gebruik van de bedoelde technische hulpmiddelen om kenteken- en andere gegevens te verzamelen en op te nemen in een register⁶¹ vormen een verwerking van persoonsgegevens waarvoor ingevolge de Algemene verordening gegevensbescherming en artikel 10, tweede lid, van de Grondwet een wettelijke grondslag noodzakelijk is.⁶² Het wetsvoorstel bevat daartoe echter geen uitdrukkelijke grondslag.⁶³ Het wetsvoorstel bevat enkel een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur persoonsgegevens aan te wijzen die door de toezichthouder of de Minister van IenW worden verwerkt voor onder meer het toezicht op de naleving en de handhaving van het wetsvoorstel.⁶⁴

⁵⁴ Vergelijk de artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 36 en voorts ook de toelichting in paragraaf 4.3 ('Financiële gevolgen') en paragraaf 6.1 ('Regeldruk').

⁵⁵ De verlaging van de motorvoertuigenbelasting betekende voor Duitse automobilisten een volledige compensatie voor de infrastructuurheffing, hetgeen betekende dat de heffing de facto door alleen buitenlandse automobilisten verschuldigd was.

⁵⁶ Artikel 7 duodecies van de Eurovignetrichtlijn de Eurovignetrichtlijn laat weliswaar ruimte om bij de invoering van tolgeden, zoals de Vrachtwagenheffing, compensatiemaatregelen te treffen, maar daarbij zal wel het Unierecht in acht moeten worden genomen. Vergelijk HvJ 18 juni 2019, *Oostenrijk/Duitsland*, reeds aangehaald, punt 71.

⁵⁷ HvJ 21 maart 2002, *Cura Anlagen*, C-451/99, ECLI:EU:C:2002:195, punt 40 en 23 februari 2016, *Commissie/Hongarije*, C-179/14, ECLI:EU:C:2016:108, punt 171. Een dergelijke systeemwijziging kan met zich brengen dat een in het buitenland gevestigde belastingplichtige in Nederland een heffing is verschuldigd, terwijl hij in zijn thuisland ook motorvoertuigenbelasting is verschuldigd. Een dergelijk verschil in behandeling is echter veeleer aan te merken als fiscale dispariteit, die voortvloeit uit de verscheidenheid van nationale belastingstelsels (en om die reden niet zonder meer in strijd is met voornoemde Verdragsbepalingen). Vergelijk HvJ 2 maart 2017, *Eschenbrenner*, C-496/15, ECLI:EU:C:2017:152, punt 45.

⁵⁸ Vergelijk HvJ 18 juni 2019, *Oostenrijk/Duitsland*, reeds aangehaald, punten 61-63.

⁵⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2 ('Onderdelen van de uitvoering', 'Toezicht en handhaving').

⁶⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 5.1 ('Algemeen').

⁶¹ Artikel 21, vierde lid, en artikel 22, derde lid, van het wetsvoorstel.

⁶² Artikel 6, eerste lid, onderdeel e, en derde lid, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming, artikel 10 Grondwet en artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Zie het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 13 april 2017 over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (facilitering verkeersonderzoeken en spitsmijdenprojecten), W14.17.0021/IV (Stcrt. 2017, nr. 53206) en voorts Hoge Raad, 24 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:288, waarin de Hoge Raad overweegt dat aangezien daardoor het privéleven van de betrokkenen wordt geraakt, het verzamelen, vastleggen, bewerken, bewaren en gebruiken van de ANPR-gegevens door i.c. de Belastingdienst een voldoende precieze wettelijke grondslag behoeft (i.o. 2.3.2-2.3.4).

⁶³ Vergelijk artikel 14, eerste lid, onder d, Wegenverkeerswet 1994.

⁶⁴ Artikel 21, eerste lid, onderdeel b, en artikel 22, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel.



Het voorstel bevat voorts een grondslag voor het vaststellen van overtredingen op geautomatiseerde wijze.⁶⁵ Deze grondslag is echter evenmin toereikend, nu deze ziet op de wijze waarop overtredingen worden vastgesteld maar niet op de wijze waarop de gegevens die voor dat proces de basis vormen, worden verkregen.

De Afdeling acht het noodzakelijk dat het wetsvoorstel voorziet in een uitdrukkelijke wettelijke grondslag voor het met behulp van technische hulpmiddelen langs de openbare weg verwerken van persoonsgegevens, te weten het vastleggen van kentekengegevens en het uitlezen van boordapparatuur, ten behoeve van het toezicht op de naleving en de handhaving van het bepaalde bij of krachtens het wetsvoorstel.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te vullen.

b. Bewaartermijnen register

Het wetsvoorstel voorziet in een register voor de vrachtwagenheffing waarin gegevens worden verwerkt die nodig zijn voor een goede uitvoering van de vrachtwagenheffing.⁶⁶ In het register worden bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen persoonsgegevens opgenomen die worden verstrekt door de minister en de toezichthouder.⁶⁷

Het wetsvoorstel voorziet in bewaartermijnen voor die persoonsgegevens voor de minister en de toezichthouder, maar niet in bewaartermijnen voor de beheerder van het register. Blijkens de toelichting is dit evenwel wel beoogd.⁶⁸

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te vullen met een regeling voor de bewaartermijnen die gelden voor de beheerder van het register.

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

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

⁶⁵ Artikel 14 van het voorstel.

⁶⁶ Artikel 24 van het voorstel.

⁶⁷ Artikel 21, vierde lid, en artikel 22, derde lid, van het wetsvoorstel.

⁶⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.9 ('Gegevensbescherming', 'Bewaartermijnen').



Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W17.20.0219/IV

- In artikel 2, eerste lid, de zinsnede ‘voor het rijden met een vrachtwagen op een wegvak’ vervangen door ‘voor de afstand die met een vrachtwagen wordt gereden over een wegvak’ en in het tweede lid de zinsnede ‘om te bepalen over welke afstand de vrachtwagenheffing verschuldigd is’ schrappen.
- In artikel 4, derde en vierde lid, verduidelijken dat niet zozeer het tweede lid niet van toepassing is, als wel dat de verplichtingen als bedoeld in dat lid niet gelden voor een houder enzovoorts.
- In artikel 9, tweede lid, toevoegen dat dagelijks de *op die dag* geregistreerde kilometers en de overige genoemde gegevens door de dienst aanbieder worden doorgegeven aan de minister.
- Het kopje van artikel 17 wijzigen, nu het artikel niet uitsluitend voorlopige maatregelen bevat.
- In artikel 17, derde lid, ‘personen’ vervangen door ‘ambtenaren’.
- Vervang in artikel 17, zesde lid, de grondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen in een grondslag om dit bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te doen (vgl. artikel 29, vierde lid, Wavh).



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Regels voor het in rekening brengen van een vrachtwagenheffing voor het rijden met een vrachtwagen op aangewezen wegvakken (Wet vrachtwagenheffing)

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

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

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is dat om, mede gelet op Richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtwagens (PbEG 1999, L 187) een vrachtwagenheffing in te voeren met het oog op een gelijk speelveld voor buitenlandse en Nederlandse houders van vrachtwagens, in verband daarmee de belasting zware motorrijtuigen af te schaffen, de motorrijtuigenbelasting voor vrachtwagens te verlagen en gelden te bestemmen voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector;

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

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1 (begripsbepalingen)

Voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

boordapparatuur: boordapparatuur als bedoeld in artikel 1 van de Wet implementatie EETS-richtlijn;

dienstaanbieder: hoofddienstaanbieder of EETS-aanbieder;

dienstverleningsovereenkomst: overeenkomst als bedoeld in artikel 8, eerste lid;

EETS-aanbieder: EETS-aanbieder als bedoeld in artikel 1 van de Wet implementatie EETS-richtlijn;

euro-emissieklasse: emissieklasse EURO 0, EURO I, EURO II, EURO III, EURO IV of EURO V als bedoeld in bijlage 0 bij Richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen (PbEG 1999, L 187), of emissieklasse EURO VI als bedoeld in bijlage I bij Verordening (EG) nr. 595/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen en motoren met betrekking tot emissies van zware bedrijfsvoertuigen (Euro VI) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie, tot wijziging van Verordening (EG) nr. 715/2007 en Richtlijn 2007/46/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 80/1269/EEG, 2005/55/EG en 2005/78/EG (PbEU 2009, L 188);

fysieke leefomgeving: fysieke leefomgeving als bedoeld in artikel 1.2, tweede lid, van de Omgevingswet;

hoofddienstaanbieder: toldienstaanbieder als bedoeld in artikel 1 van de Wet implementatie EETS-richtlijn;

houder: houder als bedoeld in artikel 1 van de Wet implementatie EETS-richtlijn:

- op wiens naam een vrachtwagen is gesteld in het kentekenregister;
- die een vrachtwagen waarvoor geen kenteken is opgegeven, feitelijk ter beschikking heeft;
- op wiens naam een vrachtwagen is gesteld in een buitenlands register betreffende aldaar geregistreerde motorrijtuigen, de registratie betreffende motorrijtuigen gebezigd ten behoeve van de strijdkrachten, bijgehouden door Onze Minister van Defensie, alsmede enig andere registratie betreffende motorrijtuigen, waarvan hij gerechtigd is deze in Nederland te voeren;

kentekenregister: register als bedoeld in artikel 42 van de Wegenverkeerswet 1994;

Onze Minister: Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat;

toegestane maximum massa: het gewicht van een vrachtwagen vermeerderd met het voor de vrachtwagen toegestane maximum gewicht aan lading;

toezichthouder: degene die is aangewezen op grond van artikel 14, eerste lid;

vrachtwagen: motorrijtuig als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder c, van de Wegenverkeerswet 1994 of een samenstel van voertuigen bedoeld of gebruikt voor het vervoer over de weg van goederen, waarvan de toegestane maximum massa meer dan 3.500 kilogram is;

vrachtwagenheffing: heffing als bedoeld in artikel 2, eerste lid;

weg: weg als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wegenverkeerswet 1994;

wegbeheerder:

- Onze Minister voor wegen onder beheer van het Rijk;
- gedeputeerde staten voor wegen onder beheer van een provincie;
- het algemeen bestuur voor wegen onder het beheer van het waterschap of, krachtens besluit van het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur;
- het college van burgemeester en wethouders of, krachtens besluit van hen, een door hen ingestelde bestuurscommissie voor andere wegen;



wegvak: specifiek aangeduide weg of deel van die weg.

HOOFDSTUK 2. VRACHTWAGENHEFFING

Artikel 2 (betalingsplichtige en belastbaar feit)

1. Onder de naam vrachtwagenheffing is een houder aan Onze Minister een tarief per kilometer verschuldigd voor het rijden met een vrachtwagen op een wegvak als bedoeld in de bijlage.
2. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over het begin en einde van het wegvak of deel daarvan om te bepalen over welke afstand de vrachtwagenheffing verschuldigd is.
3. Onze Minister is tolheffer als bedoeld in de Wet implementatie EETS-richtlijn.
4. In afwijking van het derde lid is de Staat tolheffer als bedoeld in de artikelen 8, 9, 10, 11, 12, 23, 37 en 38 van de Wet implementatie EETS-richtlijn.

Artikel 3 (vrijstelling of ontheffing)

1. De houder is vrijgesteld van de vrachtwagenheffing voor vrachtwagens die:
 - a. blijkt:
 - 1°. een door Onze Minister van Defensie aangehouden registratie worden gebruikt door Defensie;
 - 2°. een door Onze Minister van Defensie bekend gestelde registratie worden gebruikt door een bevriende krijgsmacht;
 - b. die zich met een handelaarskenteken op de weg bevinden;
 - c. een motorrijtuig met beperkte snelheid zijn als bedoeld in artikel 37, eerste lid, onder a, onder 4°, van de Wegenverkeerswet 1994.
2. De houder kan Onze Minister verzoeken om ontheffing te verlenen van de vrachtwagenheffing voor vrachtwagens:
 - a. die worden gebruikt door politie of brandweer;
 - b. die worden gebruikt als vuilniswagen, straatveger of rioolzuiger;
 - c. die ten minste 40 jaar geleden voor het eerst in gebruik zijn genomen voor zover die niet bedrijfsmatig worden gebruikt.
3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen voorwaarden en beperkingen worden gesteld aan de vrijstelling of ontheffing.
4. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld voor de bij het verzoek, bedoeld in het tweede lid, over te leggen gegevens.

HOOFDSTUK 3. TARIEVEN

Artikel 4 (registratie km's met boordapparatuur)

1. De registratie van het aantal gereden kilometers, die nodig is voor de berekening van de vrachtwagenheffing, vindt plaats met behulp van boordapparatuur.
2. Tenzij de houder een vrijstelling of ontheffing als bedoeld in artikel 3, eerste of tweede lid, heeft, draagt de houder er zorg voor dat de vrachtwagen tijdens het rijden over elke weg is uitgerust met boordapparatuur die:
 - a. naar behoren werkt;
 - b. is ingeschakeld; en
 - c. hoort bij de vrachtwagen waarvoor een geldende dienstverleningsovereenkomst is afgesloten.
3. Het tweede lid is gedurende een bij ministeriële regeling te stellen termijn niet van toepassing vanaf het moment dat de houder aan de dienstaanbieder heeft gemeld dat:
 - a. de boordapparatuur niet naar behoren werkt; of
 - b. de boordapparatuur is ontvreemd.
4. Als de dienstaanbieder waarmee de houder een dienstverleningsovereenkomst heeft, zijn diensten niet meer kan leveren is het tweede lid niet van toepassing gedurende een bij ministeriële regeling te stellen termijn waarbinnen de houder in de gelegenheid wordt gesteld een dienstverleningsovereenkomst te sluiten met een andere dienstaanbieder.

Artikel 5 (tarieven)

1. Het tarief voor de vrachtwagenheffing bedraagt per gereden kilometer in euro op een wegvak als aangewezen in de bijlage:

Toegestane maximum massa [kg]	euro-emissieklasse						
	EURO 0	EURO I	EURO II	EURO III	EURO IV	EURO V	EURO VI en schoner
meer dan 3.500 tot 12.000	0,156	0,144	0,129	0,117	0,105	0,086	0,078
12.000 tot en met 32.000	0,252	0,232	0,209	0,189	0,169	0,139	0,126
meer dan 32.000	0,260	0,239	0,216	0,195	0,174	0,143	0,130

2. De bedragen, bedoeld in het eerste lid, worden bij ministeriële regeling vanaf het jaar volgend op het kalenderjaar van inwerkingtreding van dit artikel, ieder jaar op 1 januari gewijzigd. Deze bedragen worden berekend door de te vervangen tarieven te vermenigvuldigen met de tabelcorrectiefactor, bedoeld in artikel 10.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001, en vervolgens af te ronden. Als in het voorafgaande jaar een dergelijke afronding is toegepast, wordt bij wijziging uitgegaan van het niet-afronde tarief.
3. Bij de inwerkingtreding van dit artikel worden de bedragen, bedoeld in het eerste lid, bij ministeriële regeling gewijzigd. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat de tabelcorrectiefactoren die van toepassing zijn op 1 januari 2019 en de daarop volgende jaren tot en met het jaar waarin dit artikel in werking treedt, achtereenvolgend worden toegepast.

Artikel 6 (bedrag van de vrachtwagenheffing)

Het bedrag van de vrachtwagenheffing wordt berekend als volgt:

$$VWH = Tk \times A$$

waarin:

VWH = het bedrag van de vrachtwagenheffing;

Tk = het tarief per gereden kilometer in euro, bedoeld in artikel 5;

A = het aantal geregistreerde kilometers op wegvakken als bedoeld in de bijlage.

HOOFDSTUK 4. BETALING EN INVORDERING

Artikel 7 (betaling zonder beschikking)

Het bedrag van de vrachtwagenheffing wordt betaald zonder dat dit bij beschikking wordt vastgesteld.

Artikel 8 (dienstverleningsovereenkomst tussen dienaarbieder en houder)

1. Voor elke vrachtwagen die op de weg is, is de houder van die vrachtwagen verplicht om een geldende dienstverleningsovereenkomst te hebben gesloten met een dienaarbieder, tenzij de houder een vrijstelling of ontheffing heeft als bedoeld in artikel 3, eerste of tweede lid.
2. De houder ontvangt een factuur van de dienaarbieder voor het door hem te betalen bedrag van de vrachtwagenheffing en betaalt het bedrag aan de dienaarbieder. Onverminderd artikel 20, eerste lid, van de Wet implementatie EETS-richtlijn geldt de betaling van het bedrag van de vrachtwagenheffing door de houder aan de hoofddienaarbieder als voldoening van de betalingsverplichting van de houder aan Onze Minister.
3. Voor het sluiten van de dienstverleningsovereenkomst worden de bij algemene maatregel van bestuur te bepalen voertuigdocumenten die nodig zijn om het kenteken van de vrachtwagen, de toegestane maximum massa en de euro-emissieklasse vast te stellen, door de houder aan de dienaarbieder overgelegd om te bepalen welk tarief, bedoeld in artikel 5, eerste lid, van toepassing is. Als de houder geen voertuigdocumenten kan overleggen, wordt het voertuig geacht een toegestane maximum massa van meer dan 32.000 kg te hebben en wordt het hoogste tarief voor de euro-emissieklasse van het voertuig, bedoeld in artikel 5, eerste lid, gehanteerd. Correctie van de gegevens heeft geen terugwerkende kracht.
4. Om de inning van de vrachtwagenheffing te verzekeren, kan de dienaarbieder in de dienstverleningsovereenkomst de houder van de vrachtwagen de verplichting opleggen zekerheid te stellen voor de betaling.

5. In de dienstverleningsovereenkomst wordt met het oog op de vrachtwagenheffing in ieder geval het volgende geregeld:
 - a. het door de dienstaanbieder verstrekken van boordapparatuur aan de houder en het onderhouden van de functionaliteit daarvan;
 - b. het door de dienstaanbieder verzenden van een factuur aan de houder met daarin in ieder geval gespecificeerd het totaalbedrag van de vrachtwagenheffing en het aantal per dag geregistreerde kilometers;
 - c. het in ieder geval door middel van girale betaling door de houder kunnen betalen van het bedrag van de vrachtwagenheffing aan de dienstaanbieder;
 - d. het beheren door de dienstaanbieder van de klantenrelatie met de houder;
 - e. het uitvoeren en naleven van het beveiligings- en privacybeleid voor het heffingssysteem voor de vrachtwagens; en
 - f. het verstrekken van een kwitantie door de dienstaanbieder aan de houder nadat het bedrag van de vrachtwagenheffing door de dienstaanbieder is ontvangen.

Artikel 9 (relatie Onze Minister en dienstaanbieder)

1. Als een dienstverleningsovereenkomst is gesloten, opgeschort, of beëindigd, en als de houder een melding heeft gedaan als bedoeld in artikel 4, derde lid, geeft de dienstaanbieder dat onmiddellijk door aan Onze Minister. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de daarbij door te geven gegevens.
2. De dienstaanbieder geeft voor vrachtwagens met een geldende dienstverleningsovereenkomst, dagelijks via elektronische weg aan Onze Minister door hoeveel gereden kilometers per vrachtwagen geregistreerd zijn op wegvakken als bedoeld in de bijlage, het voor die vrachtwagen opgegeven kenteken en het voor die vrachtwagen van toepassing zijnde tarief per kilometer.
3. De dienstaanbieder betaalt het door de houder verschuldigde bedrag van de vrachtwagenheffing aan Onze Minister binnen vier weken nadat de gegevens, bedoeld in het tweede lid, aan Onze Minister zijn doorgegeven.

Artikel 10 (invordering via privaatrecht)

Op de betalingsverplichting, bedoeld in de artikelen 8, tweede lid, en 9, derde lid, zijn de artikelen 4:88, tweede en derde lid, en 4:94 en de afdelingen 4.4.2, 4.4.3 en 4.4.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

HOOFDSTUK 5. HOOFDDIENSTAANBIEDER

Artikel 11 (verplichtingen hoofddienstaanbieder)

1. De hoofddienstaanbieder, bedoeld in artikel 1 van de Wet implementatie EETS-richtlijn, is verplicht met elke houder die daarom verzoekt, een dienstverleningsovereenkomst te sluiten.
2. Artikel 33 van de Wet implementatie EETS-richtlijn is van overeenkomstige toepassing op de hoofddienstaanbieder.

HOOFDSTUK 6. TERUGSLUIS

Artikel 12 (meerjarenprogramma)

1. Ten minste elke vijf jaar stelt Onze Minister na overleg met de vervoerssector een meerjarenprogramma voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector vast.
2. De uitvoering van het meerjarenprogramma wordt gefinancierd uit de netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing.
3. In het programma wordt voor een periode van vijf jaar zo gedetailleerd als redelijkerwijs mogelijk is, de verdeling van de middelen ter bevordering van innovatie en verduurzaming van de vervoerssector aangegeven over afzonderlijke projecten, projectpakketten of beleidsterreinen.
4. Het meerjarenprogramma maakt zichtbaar in welke mate bijgedragen wordt aan innovatie en verduurzaming van de vervoerssector.
5. Het meerjarenprogramma wordt via elektronische weg bekendgemaakt. Van de bekendmaking wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.

HOOFDSTUK 7. HANDHAVING

Artikel 13 (overtreding)

1. Als overtreding wordt aangemerkt het niet naleven van de artikelen 4, tweede lid, onder a, b of c, of 8, eerste lid.
2. Een overtreding als bedoeld in het eerste lid valt onder het begrip niet-betalen van wegentol, bedoeld in artikel 1 van de Wet implementatie EETS-richtlijn.

Artikel 14 (toezicht)

1. Met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens deze wet bepaalde zijn belast de daartoe bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren.
2. De ambtenaren, bedoeld in het eerste lid, kunnen overtredingen op geautomatiseerde wijze vaststellen.
3. Van een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

Artikel 15 (bestuurlijke boete voor een overtreding)

1. Onze Minister kan aan de houder een bestuurlijke boete opleggen voor een overtreding als bedoeld in artikel 13.
2. Het eerste lid is in ieder geval niet van toepassing:
 - a. als een bestuurlijke boete als bedoeld in het eerste lid op dezelfde kalenderdag is opgelegd voor eenzelfde overtreding als bedoeld in artikel 13, eerste lid;
 - b. in een geval als bedoeld in artikel 28 van de Wet implementatie EETS-richtlijn.
3. Voor één feit dat valt onder meerdere omschrijvingen van overtredingen als bedoeld in artikel 13, eerste lid, kan slechts één bestuurlijke boete worden opgelegd. In dat geval is de ten hoogste op te leggen boete de hoogste boete van de afzonderlijke overtredingen.

Artikel 16 (hoogte bestuurlijke boete)

1. De op grond van artikel 15, eerste lid, op te leggen boete bedraagt ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de tweede categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.
2. De betaling van de bestuurlijke boete geschiedt binnen twee weken nadat de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden.
3. Als de bestuurlijke boete niet tijdig is betaald, wordt de bestuurlijke boete van rechtswege met vijftig procent verhoogd en zendt Onze Minister de houder een eerste aanmaning. De betaling van het verhoogde bedrag geschiedt binnen vier weken na verzending van de eerste aanmaning.
4. Als de verhoogde bestuurlijke boete, bedoeld in het derde lid, niet binnen de in dat lid gestelde termijn betaald is, wordt de verhoogde bestuurlijke boete van rechtswege verder verhoogd met honderd procent van het bedrag van de verhoogde bestuurlijke boete en zendt Onze Minister de houder een tweede aanmaning. De betaling van de verder verhoogde bestuurlijke boete geschiedt binnen vier weken na verzending van de tweede aanmaning.
5. Als de verder verhoogde bestuurlijke boete, bedoeld in het vierde lid, niet binnen de in dat lid gestelde termijn betaald is, is Onze Minister bevoegd tot de uitvaardiging van een dwangbevel.
6. Artikel 4:113 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op de eerste en tweede aanmaning.
7. Artikel 5:10, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing na de eerste aanmaning.
8. Artikel 5:53 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op het opleggen van de bestuurlijk boete.

Artikel 17 (voorlopige maatregelen bij stilhouden)

1. Op de eerste vordering van een aangewezen ambtenaar als bedoeld in artikel 14, eerste lid, is de bestuurder van een vrachtwagen verplicht die te doen stilhouden.
2. Als een vrachtwagen is stilgehouden met toepassing van het eerste lid, kan de bekendmaking van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 15 ook plaatsvinden door uitreiking van de beschikking door de aangewezen ambtenaar, bedoeld in artikel 14, eerste lid, aan de bestuurder als de kentekengegevens van de houder niet zijn te verifiëren. In dat geval geldt dat:
 - a. in afwijking van artikel 16, tweede lid, de beschikking onmiddellijk betaald moet worden;
 - b. de verhoging van de boete, bedoeld in artikel 16, derde lid, pas plaatsvindt nadat de bestuurlijke boete binnen twee weken na het onherroepelijk worden daarvan nog niet is betaald.
3. De aangewezen personen, bedoeld in artikel 14, eerste lid, zijn bevoegd om in het geval, bedoeld in het tweede lid, of in het geval dat de houder geregistreerd staat voor het niet voldoen van een hem eerder opgelegde, onherroepelijke bestuurlijke boete voor een overtreding als bedoeld in artikel 13, eerste lid, bij wijze van voorlopige maatregel de vrachtwagen naar een door hen aangewezen plaats te doen overbrengen en in bewaring te stellen, dan wel aan de vrachtwagen een mechanisch hulpmiddel te doen aanbrengen, waardoor wordt verhinderd dat de vrachtwagen wordt weggereden. Zij kunnen vorderen dat, voordat de vrachtwagen aan de bestuurder wordt teruggegeven, naast de kosten van overbrenging en bewaring, eveneens het bedrag van de opgelegde bestuurlijke boete zal worden voldaan.
4. Als twaalf weken na de aanvang van de voorlopige maatregel, bedoeld in het derde lid, de rechthebbende zijn vrachtwagen niet heeft afgehaald, wordt hij geacht zijn recht op de zaak te hebben opgegeven en is Onze Minister bevoegd de vrachtwagen om niet aan een derde in eigendom te doen overdragen, te verkopen of te doen vernietigen.
5. Bij de beschikking, bedoeld in het tweede lid, wordt gewezen op de bevoegdheden, bedoeld in het derde en vierde lid.
6. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de overbrenging, bewaring, eigendomsoverdracht om niet, verkoop, vernietiging, de berekening van de kosten van overbrenging en bewaring, alsmede over hetgeen verder voor de uitvoering van dit artikel noodzakelijk is.

Artikel 18 (kwijtschelden bestuurlijke boete)

Onze Minister scheldt de bestuurlijke boete in ieder geval kwijt als degene aan wie de boete is opgelegd bezwaar tegen de bestuurlijke boete maakt en:

- a. aannemelijk maakt dat tegen zijn wil door een ander van de vrachtwagen gebruik is gemaakt en dat hij dit gebruik redelijkerwijs niet heeft kunnen voorkomen; of
- b. een vrijwaringsbewijs als bedoeld in artikel 1 van het Kentekenreglement of een verklaring als bedoeld in de artikelen 31 tot en met 33 van het Kentekenreglement overlegt waaruit blijkt dat hij ten tijde van de opgelegde heffing geen houder meer was van de betrokken vrachtwagen.

HOOFDSTUK 8. BEZWAAR EN BEROEP

Artikel 19 (schorsende werking bezwaar en beroep tegen boete ex art. 15)

Als bezwaar wordt gemaakt of beroep wordt ingesteld tegen de beschikking tot het opleggen van de bestuurlijke boete, bedoeld in artikel 15, eerste lid, en die beschikking is niet bekendgemaakt met toepassing van artikel 17, tweede lid, wordt de werking van die beschikking geschorst totdat die onherroepelijk is.

Artikel 20 (opkomen tegen beschikking die direct is ingevorderd)

Het bezwaar en beroep tegen de beschikking tot het opleggen van een bestuurlijke boete die is bekendgemaakt met toepassing van artikel 17, tweede lid, richt zich ook tegen de voorlopige maatregel, bedoeld in artikel 17, derde lid.

HOOFDSTUK 9. GEGEVENSBESCHERMING

Artikel 21 (bescherming persoonsgegevens, gebruikt door Onze Minister)

1. Onze Minister is verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen persoonsgegevens die verwerkt worden voor:

- a. de heffing en invordering van de vrachtwagenheffing;
 - b. de handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet.
2. Onze Minister bewaart de persoonsgegevens:
 - a. bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder a, totdat de termijn, bedoeld in artikel 3:307, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek is verstreken;
 - b. bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder b, gedurende de termijn, bedoeld in artikel 5:45 van de Algemene wet bestuursrecht, waarbinnen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd of totdat, voor zover van toepassing, een onherroepelijke bestuurlijke boete is betaald of totdat de termijn van artikel 4:104 van de Algemene wet bestuursrecht is verstreken;
3. Als de bestuurlijke boete op grond van artikel 18 wordt kwijtgescholden, worden de persoonsgegevens in afwijking van het tweede lid, onder b, onmiddellijk verwijderd.
4. De gegevens, bedoeld in het eerste lid, worden door Onze Minister beschikbaar gesteld voor opname in het register, bedoeld in artikel 24, eerste lid.
5. De informatie, bedoeld in artikel 32, eerste lid, onder b, van de Wet implementatie EETS-richtlijn die door de dienst aanbieder wordt verstrekt, wordt door Onze Minister niet langer dan vier weken bewaard.
6. Dit artikel laat overige wettelijk voorgeschreven bewaartermijnen onverlet.

Artikel 22 (bescherming persoonsgegevens, gebruikt door de toezichthouder)

1. De toezichthouder is verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen persoonsgegevens die verwerkt worden voor:
 - a. het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet voor zover het de verwerking door of ten behoeve van de toezichthouder betreft;
 - b. het uitreiken van een bestuurlijke boete in een geval als bedoeld in artikel 17, tweede lid;
 - c. het informeren van houders van wie geen dienstverleningsovereenkomst is geregistreerd.
2. De toezichthouder bewaart de persoonsgegevens:
 - a. bedoeld in het eerste lid, onder a, totdat, voor zover van toepassing, een onherroepelijke bestuurlijke boete is betaald;
 - b. bedoeld in het eerste lid, onder b, gedurende een termijn, bedoeld in artikel 5:45 van de Algemene wet bestuursrecht, waarbinnen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd;
 - c. bedoeld in het eerste lid, onder c, gedurende een termijn van maximaal vier weken voor het informeren van de houder van wie geen dienstverleningsovereenkomst is geregistreerd.
3. De persoonsgegevens, bedoeld in het eerste lid, worden door de toezichthouder beschikbaar gesteld voor opname in het register, bedoeld in artikel 24, eerste lid.
4. Dit artikel laat overige wettelijk voorgeschreven bewaartermijnen onverlet.

Artikel 23 (bescherming persoonsgegevens, gebruikt door de dienst aanbieder)

1. Een dienst aanbieder is de verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens voor:
 - a. het doorgeven van de gegevens, bedoeld in artikel 9, eerste lid;
 - b. de verlening van diensten als bedoeld in artikel 8, vijfde lid;
 - c. de verificatie van de informatie, bedoeld in artikel 21, vijfde lid;
 - d. het sluiten, opschorten of beëindigen van de dienstverleningsovereenkomst, bedoeld in artikel 9, derde lid.
2. De dienst aanbieder bewaart de persoonsgegevens niet langer dan nodig is voor het verrichten van de diensten, bedoeld in het eerste lid, onder a, b, c en d.
3. Het is de dienst aanbieder verboden de door hem verwerkte persoonsgegevens voor de vrachtwagenheffing te verstrekken aan een derde, tenzij de houder daarvoor toestemming heeft gegeven.
4. Dit artikel laat overige wettelijk voorgeschreven bewaartermijnen onverlet.

Artikel 24 (register)

1. Er is een register voor de vrachtwagenheffing waarin de gegevens worden verwerkt die nodig zijn



voor een goede uitvoering van de vrachtwagenheffing.

2. Onze Minister wijst bij besluit de beheerder van het register aan. De beheerder is verwerkingsverantwoordelijke voor het register.
3. De gegevens uit het register worden uitsluitend gebruikt voor:
 - a. de goede uitvoering van het bepaalde bij of krachtens deze wet;
 - b. het beschikbaar stellen van gegevens uit het register vrachtwagenheffing aan Onze Minister en de toezichthouder die nodig zijn voor een goede uitoefening van hun taak in het kader van het bepaalde bij of krachtens deze wet.
4. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de inrichting en het beheer van het register, de wijze van verstrekking van de in het register te verwerken gegevens.

HOOFDSTUK 10. WIJZIGING ANDERE WETTEN

Artikel 25 (wijziging Algemene wet bestuursrecht)

In artikel 1 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

Wet vrachtwagenheffing: de artikelen 8, tweede lid, 9, tweede lid, en 12, eerste lid.

Artikel 26 (wijziging Invorderingswet 1990)

Artikel 9, achtste lid, van de Invorderingswet 1990 komt te luiden:

8. In afwijking van het tweede lid is terstond invorderbaar een naheffingsaanslag ter zake van de belasting van personenauto's en motorrijwielen, die is opgelegd aan een ander dan een vergunninghouder als bedoeld in artikel 8 van de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992.

Artikel 27 (wijziging Wegenverkeerswet 1994)

In artikel 42, vierde lid, onder b, van de Wegenverkeerswet 1994 vervalt ' , de Wet belasting zware motorrijtuigen' en wordt na 'ViA15' ingevoegd ' , de Wet vrachtwagenheffing'.

Artikel 28 (wijziging Wegenwet)

In artikel 14, vijfde lid, van de Wegenwet wordt na 'ViA15' ingevoegd ' , en de heffing van de tarieven voor de vrachtwagenheffing, bedoeld in de Wet vrachtwagenheffing'.

Artikel 29 (wijziging Wet belasting zware motorrijtuigen)

1. De Wet belasting zware motorrijtuigen wordt ingetrokken.
2. De heffing van het gemeenschappelijk gebruiksrecht, bedoeld in artikel 3 van het op 9 februari 1994 te Brussel tot stand gekomen verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens (Trb. 1994, 69) wordt overeenkomstig artikel 17 van dat verdrag beëindigd.

Artikel 30 (wijziging Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994)

Artikel 25a van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 komt te luiden:

Artikel 25a

1. Voor een vrachtauto bedraagt de belasting over een tijdvak van drie maanden:

Bij een toegestane maximum massa in kilogrammen van	Zonder koppelinrichting						Met koppelinrichting			
	Zonder luchtvering			Met luchtvering			Zonder luchtvering		Met luchtvering	
	Met aantal assen			Met aantal assen			Met aantal assen		Met aantal assen	
	2	3	4 of meer	2	3	4 of meer	2	3 of meer	2	3 of meer
Minder dan 12.000	nihil	nihil	nihil	nihil	nihil	nihil	nihil	nihil	nihil	nihil
12.000 tot 13.000	€ 7,75									
13.000 tot 14.000	€ 21,50	€ 6,00		€ 7,75						
14.000 tot 15.000	€ 30,25	€ 6,00		€ 21,50	€ 6,00					
15.000 tot 16.000	€ 68,50	€ 13,50	€ 6,00	€ 30,25	€ 7,75	€ 6,00				
16.000 tot 17.000	€ 68,50	€ 13,50	€ 6,00	€ 30,25	€ 7,75	€ 6,00	€ 6,00			
17.000 tot 18.000	€ 68,50	€ 27,75	€ 11,75	€ 30,25	€ 13,50	€ 8,75	€ 6,00			
18.000 tot 19.000	€ 68,50	€ 27,75	€ 11,75	€ 30,25	€ 13,50	€ 8,75	€ 8,00	€ 6,00	€ 6,00	
19.000 tot 20.000	€ 68,50	€ 36,00	€ 15,25	€ 30,25	€ 27,75	€ 18,00	€ 8,00	€ 6,00	€ 6,00	
20.000 tot 21.000	€ 68,50	€ 36,00	€ 15,25	€ 30,25	€ 27,75	€ 18,00	€ 18,75	€ 12,00	€ 8,00	€ 6,00
21.000 tot 22.000	€ 68,50	€ 55,50	€ 23,50	€ 36,00	€ 36,00	€ 23,25	€ 18,75	€ 12,00	€ 8,00	€ 6,00
22.000 tot 23.000	€ 68,50	€ 55,50	€ 23,50	€ 36,00	€ 36,00	€ 23,25	€ 24,25	€ 15,50	€ 18,75	€ 13,25
23.000 tot 25.000	€ 86,25	€ 86,25	€ 36,50	€ 55,50	€ 55,50	€ 36,00	€ 43,75	€ 28,00	€ 24,25	€ 17,25
25.000 tot 27.000	€ 86,25	€ 86,25	€ 57,00	€ 55,50	€ 55,50	€ 36,50	€ 76,75	€ 49,25	€ 43,75	€ 31,00
27.000 tot 29.000	€ 90,50	€ 90,50	€ 90,50	€ 57,00	€ 57,00	€ 57,00	€ 76,75	€ 49,25	€ 43,75	€ 31,00
29.000 tot 31.000	€ 134,25	€ 134,25	€ 134,25	€ 90,50	€ 90,50	€ 90,50	€ 83,75	€ 53,75	€ 51,00	€ 36,00
31.000 tot 33.000	€ 134,25	€ 134,25	€ 134,25	€ 90,50	€ 90,50	€ 90,50	€ 116,25	€ 74,75	€ 83,75	€ 59,00
33.000 tot 36.000	€ 134,25	€ 134,25	€ 134,25	€ 90,50	€ 90,50	€ 90,50	€ 176,50	€ 113,50	€ 116,25	€ 81,75
36.000 tot 37.000	€ 134,25	€ 134,25	€ 134,25	€ 90,50	€ 90,50	€ 90,50	€ 176,50	€ 113,50	€ 116,25	€ 81,75
38.000 tot 40.000	€ 134,25	€ 134,25	€ 134,25	€ 90,50	€ 90,50	€ 90,50	€ 176,50	€ 157,00	€ 128,75	€ 113,50
40.000 of meer	€ 134,25	€ 134,25	€ 134,25	€ 90,50	€ 90,50	€ 90,50	€ 232,25	€ 232,25	€ 157,00	€ 157,00

waarbij voor de luchtvering geldt dat deze zich bevindt op de aangedreven assen en onder luchtvering mede wordt verstaan daaraan als gelijkwaardig erkende vering als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn.

2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld ter uitvoering van dit artikel.



Artikel 31 (wijziging Wet overgang belastingheffing in euro's)

Artikel 16 van de Wet overgang belastingheffing in euro's vervalt.

Artikel 32 (wijziging Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke schulden en beslissingen tot confiscatie)

In artikel 10, eerste lid, van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke schulden en beslissingen tot confiscatie wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel g door een puntkomma een onderdeel toegevoegd, luidende:

- h. door de bevoegde autoriteiten bij beschikking opgelegde bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de Wet vrachtwagenheffing of als bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15.

HOOFDSTUK 11. SLOTBEPALINGEN

Artikel 33 (spoedregeling)

1. Onze Minister kan met het oog op de verkeersveiligheid, de bereikbaarheid of de toestand van de fysieke leefomgeving in spoedeisende gevallen die zijn ontstaan als gevolg van de vrachtwagenheffing, bij ministeriële regeling wegvakken aanwijzen waarvoor het tarief, bedoeld in artikel 5, eerste lid, komt te gelden of wegvakken die zijn opgenomen in de bijlage aanwijzen waarvoor in afwijking van artikel 5, eerste lid, een tarief van € 0,00 komt te gelden. Deze bevoegdheid kan worden toegepast binnen 18 maanden na:
 - a. de inwerkingtreding van deze wet;
 - b. een wijziging van de bijlage; of
 - c. een wijziging van het tarief, bedoeld in artikel 5, eerste lid, met uitzondering van wijzigingen als gevolg van artikel 5, tweede lid.
2. De ministeriële regeling wordt niet eerder vastgesteld dan na overleg met de wegbeheerder.
3. Na plaatsing in de Staatscourant van een krachtens het eerste lid vastgestelde ministeriële regeling wordt een voorstel van wet tot regeling van het betrokken onderwerp zo spoedig mogelijk bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediend. Als een voorstel wordt ingetrokken of als een van de beide Kamers der Staten-Generaal besluit het voorstel niet aan te nemen, wordt de ministeriële regeling onmiddellijk ingetrokken. Wordt het voorstel tot wet verheven, dan wordt de ministeriële regeling ingetrokken op het tijdstip van inwerkingtreding van die wet.

Artikel 34 (evaluatie)

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

Artikel 35 (samenloop)

Als het bij koninklijke boodschap van 10 april 2019 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de implementatie van richtlijn 2014/45/EU alsmede ter invoering van een registratie- en kentekenplicht voor landbouw- en bosbouwtrekkers, motorrijtuigen met beperkte snelheid, mobiele machines en aanhangwagens die uitsluitend bestemd zijn om daardoor te worden voortbewogen en het niet meer toelaten tot het verkeer van nieuwe motorrijtuigen met beperkte snelheid (kamerstuknummer 35188) tot wet is of wordt verheven en artikel I, onderdeel A, van die wet in werking treedt wordt artikel 3 van deze wet als volgt gewijzigd: In het eerste lid, onder c, wordt 'artikel 37, eerste lid, onder 4°,' gewijzigd in 'artikel 37, eerste lid, onder 2°,'.

Artikel 36 (inwerkingtreding)

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

Artikel 37 (citeertitel)

Deze wet wordt aangehaald als: Wet vrachtwagenheffing.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten,



colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,



Bijlage. Wegvakken waar de vrachtwagenheffing wordt geheven, behorende bij artikel 2, eerste lid, van de Wet vrachtwagenheffing.

Categorie	Aanduiding	Omschrijving (geldt voor beide rijrichtingen, tenzij uitdrukkelijk anders aangegeven)
Rijksweg	A1	knooppunt Watergraafsmeer – knooppunt Diemen – knooppunt Muiderberg – knooppunt Eemnes – knooppunt Hoevelaken – Barneveld – knooppunt Beekbergen – knooppunt Azelo
	A1/A35	het wegvak tussen knooppunt Azelo en knooppunt Buren is aangegeven als A35
	A1	knooppunt Buren – Duitse grens
	A2	knooppunt Amstel – knooppunt Holendrecht – knooppunt Oudenrijn – knooppunt Everdingen – knooppunt Deil – knooppunt Empel – knooppunt Hintham – knooppunt Vught – knooppunt Ekkersweijer – knooppunt Batadorp – knooppunt De Hogt – knooppunt Leenderheide
	N2	knooppunt Batadorp – knooppunt Leenderheide
	A2	knooppunt Leenderheide – knooppunt Het Vonderen – knooppunt Kerensheide – knooppunt Kruisdonk – aansluiting Maastricht-Centrum Noord-aansluiting Maastricht – Centrum Zuid
	N2	aansluiting Maastricht-Centrum Noord – aansluiting Maastricht-Centrum Zuid
	A2	aansluiting Maastricht-Centrum Zuid – Belgische grens
	A4	knooppunt De Nieuwe Meer – knooppunt Badhoevedorp – knooppunt De Hoek – knooppunt Burgerveen – aansluiting Zoeterwoude-Rijndijk – knooppunt Prins Clausplein – knooppunt Ypenburg – knooppunt Kethelplein – knooppunt Benelux
	A4/A29	knooppunt Sabina – knooppunt Zoomland
	A4/A58	knooppunt Zoomland – knooppunt Markiezaat
	A4	knooppunt Markiezaat – Belgische grens
	A5	knooppunt De Hoek – knooppunt Raasdorp – knooppunt Coenplein
	A6	knooppunt Muiderberg – knooppunt Almere – knooppunt Emmeloord – knooppunt Joure
	A7	Zaandam (vanaf kilometer 4,0) – knooppunt Zaandam – aansluiting Den Oever – knooppunt Zurich – aansluiting IJlst
	A7	aansluiting Sneek-Oost – knooppunt Joure
	A7	knooppunt Joure – knooppunt Heerenveen – aansluiting Drachten – knooppunt Julianaplein
	A7	aansluiting Westerbroek – knooppunt Zuidbroek – Duitse grens
	A8	knooppunt Coenplein – knooppunt Zaandam – aansluiting Zaanstad-Noord
	A9	knooppunt Diemen – knooppunt Holendrecht – knooppunt Badhoevedorp – knooppunt Raasdorp – knooppunt Rottepolderplein – knooppunt Velsen – knooppunt Beverwijk – knooppunt Kooimeer
	A10	knooppunt Coenplein – knooppunt Watergraafsmeer – knooppunt Nieuwe Meer – knooppunt Coenplein
	N11	aansluiting Zoeterwoude-Rijndijk – aansluiting A12 Bodegraven
	A12	's-Gravenhage (vanaf kilometer 3,3) – knooppunt Prins Clausplein – knooppunt Gouwe – knooppunt Bodegraven – knooppunt Oudenrijn – knooppunt Lunetten – knooppunt Maanderbroek – knooppunt Grijsord
	A12/A50	knooppunt Grijsord – knooppunt Waterberg
	A12	knooppunt Waterberg – knooppunt Velperbroek – knooppunt Oud-Dijk – Duitse grens
	A13	knooppunt Ypenburg – knooppunt Doenkade – knooppunt Kleinpolderplein tot S113 Rotterdam (spoorovergang)
	A15	aansluiting Oostvoorne (vanaf kilometer 25,1) – aansluiting Brielle – knooppunt Benelux – knooppunt Vaanplein – knooppunt Ridderkerk-Noord – knooppunt Ridderkerk-Zuid – aansluiting Papendrecht – knooppunt Gorinchem – knooppunt Deil – knooppunt Valburg – knooppunt Ressen – aansluiting Bommel (N839)
	A16	knooppunt Doenkade – knooppunt Terbregseplein – knooppunt Ridderkerk-Noord – knooppunt Ridderkerk-Zuid – aansluiting N3 – knooppunt Klaverpolder
	A16/A59	knooppunt Klaverpolder – knooppunt Zonzeel
	A16	knooppunt Zonzeel – knooppunt Princeville
	A16/A58	knooppunt Princeville – knooppunt Galder
	A16	knooppunt Galder – Belgische grens
	A17/A59	knooppunt Klaverpolder – knooppunt Noordhoek
	A17	knooppunt Noordhoek – knooppunt De Stok

Categorie	Aanduiding	Omschrijving (geldt voor beide rijrichtingen, tenzij uitdrukkelijk anders aangegeven)
	A18	knooppunt Oud-Dijk – Varsseveld
	A20	Aansluiting Westerlee- knooppunt Kethelplein – knooppunt Kleinpolderplein – knooppunt Terbregseplein- knooppunt Gouwe
	A22	knooppunt Velsen – knooppunt Beverwijk
	A27	knooppunt St.Annabosch – knooppunt Hooipolder – knooppunt Gorinchem – knooppunt Everdingen – knooppunt Lunetten – knooppunt Rijsweerd – knooppunt Eemnes – knooppunt Almere
	A28	Waterlinieweg te Utrecht – knooppunt Rijsweerd – knooppunt Hoevelaken – knooppunt Hattemberbroek – knooppunt Lankhorst – knooppunt Hoogeveen – knooppunt Assen -knooppunt Julianaplein
	A29	knooppunt Vaanplein – knooppunt Hellegatsplein
	A29/A59	knooppunt Hellegatsplein – knooppunt Sabina
	A30	knooppunt Maanderbroek – aansluiting Barneveld
	A32	knooppunt Lankhorst – knooppunt Heerenveen – aansluiting Wirdum
	A35	aansluiting Wierden – aansluiting Almelo-West – knooppunt Azelo
	A35/A1	knooppunt Azelo – knooppunt Buren
	A35	knooppunt Buren – aansluiting Enschede-West – Enschede
	A37	knooppunt Hoogeveen – knooppunt Holsloot – Duitse grens
	A38	Rotterdamseweg te Ridderkerk – knooppunt Ridderkerk
	A44	knooppunt Burgerveen – Wassenaar
	N44	Wassenaar – N14
	A50	John F. Kennedylaan te Eindhoven (tot Tempellaan) – aansluiting Ekkersrijt
	A50	knooppunt Ekkersweijer – aansluiting Ekkersrijt – knooppunt Paalgraven – knooppunt Bankhoef – knooppunt Ewijk – knooppunt Valburg – knooppunt Grijsoord
	A50/A12	het wegvak van knooppunt Grijsoord tot knooppunt Waterberg is aangegeven als A12
	A50	knooppunt Waterberg – knooppunt Beekbergen – knooppunt Hattemberbroek
	N50	knooppunt Hattemberbroek – aansluiting Ens
	N50/A838	Aansluiting Ens – knooppunt Emmeloord
	A58	knooppunt Batadorp – knooppunt De Baars – knooppunt St.Annabosch – knooppunt Galder
	A58/A16	het wegvak tussen knooppunt Galder en knooppunt Princeville is aangegeven als A16
	A58	knooppunt Princeville – knooppunt de Stok – knooppunt Zoomland
	A58/A4	het wegvak tussen knooppunt Zoomland en knooppunt Markiezaat is aangegeven als A4
	A58	knooppunt Markiezaat – Vlissingen (tot kilometer 171,3)
	A59/A29	het wegvak tussen knooppunt Hellegatsplein en knooppunt Sabina is aangegeven als A29
	A59	knooppunt Sabina – knooppunt Noordhoek
	A59/A16	Het wegvak tussen knooppunt Klaverpolder en knooppunt Zonzeel is aangegeven als A16
	A59/A17	Het wegvak tussen knooppunt Noordhoek en knooppunt Klaverpolder is aangegeven als A17
	A59	knooppunt Zonzeel – knooppunt Hooipolder – knooppunt Empel
	A59/A2	het wegvak tussen knooppunt Empel en knooppunt Hintham is aangegeven als A2
	A59	knooppunt Hintham – knooppunt Paalgraven
	A65	knooppunt Vught – Vught
	N65	Knooppunt Vught – aansluiting Berkel-Enschot
	A65	aansluiting Berkel-Enschot – knooppunt De Baars
	A67	Belgische grens – knooppunt De Hogt
	A67/A2	het wegvak tussen knooppunt De Hogt en knooppunt Leenderheide dat is aangegeven als A2
	A67	knooppunt Leenderheide – knooppunt Zaarderheiken – Duitse grens
	A73	knooppunt Het Vonderen – knooppunt Tiglia – knooppunt Zaarderheiken – knooppunt Rijkevoort – knooppunt Neerbosch – knooppunt Ewijk
	A73	knooppunt Neerbosch – Nijmegen (tot kilometer 108,6)
	A74	Duitse grens- knooppunt Tiglia
	A76	Belgische grens – knooppunt Kerensheide – knooppunt Kunderberg – Duitse grens
	A77	knooppunt Rijkevoort – Duitse grens

Categorie	Aanduiding	Omschrijving (geldt voor beide rijrichtingen, tenzij uitdrukkelijk anders aangegeven)
Provinciale weg	A79	knooppunt Kruisdonk – knooppunt Kunderberg
	A200	aansluiting Halfweg – knooppunt Rottebolderplein – aansluiting Haarlem-Centrum (tot kilometer 11,8)
	A205	aansluiting Haarlem – knooppunt Rottebolderplein
	A208	aansluiting Velserbroek (vanaf kilometer 7,3) – knooppunt IJmuiden
	A838	Het wegvak van aansluiting Ens – knooppunt Emmeloord is aangegeven als N50
	A256	Goes – knooppunt De Poel
	A325	Arnhem Nijmegenplein – knooppunt Ressen
	A326	Knooppunt Bankhoef – Palckerplein te Wijchen
	A348	Knooppunten Velperbroek – Ellecom
	N201	N212 – A2 aansluiting Vinkeveen
	N201	A2 aansluiting Vinkeveen – A27 aansluiting Hilversum
	N207	A4 aansluiting Burgervleen – A12 aansluiting Gouda (via N452 en N451)
	N209	N11 aansluiting Hazerswoude – A12 aansluiting Bleiswijk
	N209	A12 aansluiting Bleiswijk – A13 aansluiting Berkel en Rodenrijs
	N212	N201 – A12 aansluiting Harmelen (via N198 en N419)
	N214	A15 aansluiting Papendrecht – A27 aansluiting Noordeloos
	N221	N237 Stichtse Rotonde – A28 aansluiting Maarn
	N225	A50 aansluiting Renkum – N781 Diedenweg te Wageningen
	N230	A2 aansluiting Maarsen – A27 aansluiting Maarssen
	N235	Verzetslaan te Purmerend – N247 Het Schouw
Gemeentelijke weg	N237	de Berekuil, Waterlinieweg Utrecht – Stichtse Rotonde (N221)
	N244	N243 knooppunt Hoorn – N246
	N246	A8 aansluiting Zaanstad-Noord (Coentunnelweg) – N244 Westgraftdijk
	N247	N235 Het Schouw – A10 aansluiting Volendam
	N260	A58 aansluiting Gilze – N282
	N263	A16 aansluiting Breda – Belgische Grens
	N268	A4 aansluiting Dinteloord – A17 aansluiting Roosendaal-Noord
	N278	Belgische Grens – Tongerseweg, Prins Bisschopssingel, J.F. Kennedybrug, J.F. Kennedysingel – A2 aansluiting Maastricht – Zuid
	N279	A50 aansluiting Veghel – A67 aansluiting Asten
	N280	A2 aansluiting Kelpen-Oler – A73 aansluiting Roermond
	N280	A73 aansluiting Roermond – Duitse Grens
	N281	A76 aansluiting Voerendaal – A76 aansluiting Simpelveld
	N282	A27 aansluiting Breda-Noord – N260
	N285	A59 aansluiting Terheijden – A17 aansluiting Zevenbergen
	N321	A73 aansluiting Cuijk – N324 Grave
	N322	N323 – A50 knooppunt Ewijk
	N323	A15 aansluiting Echteld – N322
	N324	A59 aansluiting Oss-Oost – N321 Grave
	N325	A12 Knooppunt Velperbroek – A325 Nijmegenplein Arnhem
	N401	A2 aansluiting Breukelen – N212
	N470	A4 aansluiting Delft – A13 aansluiting Delft Zuid
	N640	A58 aansluiting Etten-Leur-West (A58) – A17 aansluiting Oudenbosch (via N641)
	N641	A17 aansluiting Oudenbosch – N268 Oud Gastel
	N781	A12 aansluiting Wageningen – N225 Ritsma Bosweg te Wageningen
Gemeentelijke weg	Rotterdam	
	Parallelroute A15 Rotterdam (I)	Route in beide rijrichtingen van Aansluiting A15 Havens 5700-6200, Rijnweg tot Moezelweg, Moezelweg van Rijnweg tot Saarweg, Saarweg, Rotonde Saarweg, Calandbrug, Merseyweg, Droespolderweg, Botlekweg van Droespolderweg tot Oude Maasweg, Clydeweg tussen Botlekweg en Botlekweg, Oude Maasweg tussen Botlekweg en Oude Maaspad, Oude Maaspad, Plaatweg tot aansluiting (toerit) A15 Botlekbrug
	Parallelroute A15 Rotterdam (II)	Route in beide rijrichtingen van aansluiting (toerit) A15 Botlekbrug, Vondelingenweg van kilometer 3.0 (aansluiting 3225-4000) tot Groene Kruisweg
	Parallelroute A15 Rotterdam (III)	Vondelingenweg tussen kilometer 4,8 en A15 Li 48,9c Vondelingenweg tussen kilometer 4,8 en A15 Re 48,85b



Categorie	Aanduiding	Omschrijving (geldt voor beide rijrichtingen, tenzij uitdrukkelijk anders aangegeven)
	Maastricht	
	Belgische Grens – Aansluiting A2 Maastricht Noord	Route in beide rijrichtingen van de Belgische grens via de Via Regia tot Nobellaan, Nobellaan, Fagotstraat, Frans van de Laarplein, Fort Willemweg, Noorderbrug, Viaductweg tot A2 aansluiting Maastricht – Noord
	Belgische grens – Noorderbrug	Route in beide rijrichtingen van de Belgische grens via Brusselseweg tot Belvédèrelaan, Belvédèrelaan tot Noorderbrug
	's-Hertogenbosch	
	's-Hertogenbosch, Vlijmenseweg – Randweg	A59 aansluiting 's-Hertogenbosch-West – A65 aansluiting Vught-Centrum
	Utrecht	
	Utrecht, Waterlinieweg	Rotonde N237 de Berekuil – A12 aansluiting Houten



MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

Algemeen deel

1. Inleiding

- 1.1 Aanleiding voor een vrachtwagenheffing
- 1.2 Doelstellingen
- 1.3 Een wettelijke regeling voor de vrachtwagenheffing

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

- 2.1 Inleiding
- 2.2 Vrachtwagenheffing
- 2.3 Tarieven
- 2.4 Betaling en invordering
- 2.5 Hoofddienstaanbieder
- 2.6 Terugsluis
- 2.7 Handhaving
- 2.8 Bezwaar en beroep
- 2.9 Gegevensbescherming
- 2.10 Wijziging andere wetten
- 2.11 Slotbepalingen

3. Verhouding tot bestaande regelgeving en hoger recht

- 3.1 Nationale wetgeving
- 3.2. Europese wetgeving

4. Uitvoering

- 4.1 Inleiding
- 4.2 Onderdelen van de uitvoering
- 4.3 Financiële gevolgen
- 4.4 Relatie met bestaande en nieuwe tolprojecten
- 4.5 Terugsluis
- 4.6 Monitoring

5. Privacy

- 5.1 Algemeen
- 5.2 Bescherming van recht op privéleven
- 5.3 AVG en UAVG
- 5.4 Cyber Security

6. Gevolgen

- 6.1 Regeldruk
- 6.2 Gevolgen voor bedrijven
- 6.3 Gevolgen voor het milieu
- 6.4 Overige gevolgen
- 6.5 Privacy Impact Assessment

7. Advisering en consultatie

- 7.1 Inleiding
- 7.2 Vooroverleg
- 7.3 Toetsen
- 7.4 Consultatie

8. Inwerkingtreding en notificatie

Artikelsgewijze toelichting

Transponeringstabellen

Algemeen deel

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor een vrachtwagenheffing

In verschillende Europese landen wordt voor het rijden met een vrachtwagen een heffing per kilometer in rekening gebracht. Het gevolg daarvan is dat ook voor het rijden met vrachtwagens met een buitenlands kenteken betaald moet worden. In Duitsland geldt bijvoorbeeld een heffing op autosnelwegen en op alle *Bundesstrassen* (vergelijkbaar met de Nederlandse N-wegen). België kent een heffing op autosnelwegen en op een aantal N-wegen.

Afgezien van de brandstofaccijns, is er op dit moment in Nederland geen sprake van belastingen en heffingen voor het vrachtverkeer die gekoppeld zijn aan de hoeveelheid gereden kilometers. In Nederland geldt, net als in Denemarken, Zweden en Luxemburg wel een tijdgebonden heffing – het Eurovignet – voor vrachtwagens vanaf 12.000 kg. Deze heffing wordt in Nederland onder de naam belasting zware motorvoertuigen (BZM) geheven voor het rijden op snelwegen. Daarnaast dient door houders van voertuigen motorrijtuigenbelasting te worden betaald.

In het regeerakkoord van het Kabinet Rutte III is opgenomen dat in navolging van omringende landen zo spoedig mogelijk een vrachtwagenheffing wordt ingevoerd.¹ Het betreft een heffing voor vrachtwagens waarbij houders van vrachtwagens betalen naar gereden kilometer. De netto-opbrengsten zullen terugvloeien naar de vervoerssector voor innovatie en verduurzaming.

1.2 Doelstellingen

De doelstellingen van de vrachtwagenheffing zijn:

1. Binnen- en buitenlands vrachtverkeer laten betalen voor het gebruik van de weg, door de omzetting van een vaste belasting (motorrijtuigenbelasting en Eurovignet) naar een variabele heffing waarbij betaald wordt per gereden kilometer. Zo gaat het vrachtverkeer meer dan nu betalen voor gebruik van de weg.
2. Innoveren en verduurzamen van de Nederlandse vervoerssector. In het regeerakkoord is afgesproken dat de inkomsten van de vrachtwagenheffing in overleg met de vervoerssector worden teruggesluisd naar de sector door, naast verlaging van de motorrijtuigenbelasting op vrachtauto's, gelden aan te wenden voor innovatie en verduurzaming (terugsluis).

Op dit moment betalen buitenlandse kentekenhouders in Nederland alleen het Eurovignet voor het gebruik van de weg, terwijl in Duitsland en België voor vrachtwagens een kilometerheffing is ingevoerd waarbij ook voor vrachtwagens met buitenlandse kentekens moet worden betaald. Met de eerste doelstelling wordt beoogd het speelveld voor Nederlandse en buitenlandse kentekenhouders van vrachtwagens gelijk te trekken en is het gewenst ook in Nederland een vergelijkbare heffing (de vrachtwagenheffing) in te voeren. De eerste doelstelling sluit ook aan bij het bevorderen van duurzaam en rechtvaardig wegtransport door bredere toepassing van de principes 'de gebruiker betaalt' en 'de vervuiler betaalt'.

De tweede doelstelling moet worden geplaatst in de context van verduurzaming en stimulering van innovatie in Nederland. De Nederlandse vervoerssector heeft op dit moment een sterke internationale concurrentiepositie. De regering wil die positie op relatief korte termijn verder versterken en daarmee de toonaangevende status van de logistieke sector vergroten.² In dat verband zijn investeringen in innovatie en verduurzaming nodig voor een toekomstbestendige Nederlandse vervoerssector. Investeringsopgaven op deze terreinen zijn voor individuele bedrijven lastig in te voeren als concurrenten dergelijke investeringen niet doen en daardoor een concurrentievoordeel hebben. In die gevallen is inmenging van de overheid aangewezen. Tegen deze achtergrond heeft de regering besloten om de netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing in overleg met vertegenwoordigers van de vervoerssector terug te sluizen naar de sector door financiering van maatregelen voor innovatie en verduurzaming. Hiermee kan de vrachtwagenheffing een impuls geven aan een versnelde transitie naar een duurzaam, slim en innovatief vervoerssysteem. De innovatie en verduurzaming dragen tegelijkertijd ook bij aan het behalen van doelstellingen van het klimaatbeleid. Hierbij spelen de gemaakte afspraken in het Klimaatakkoord van Parijs een rol.³

1.3 Een wettelijke regeling voor de vrachtwagenheffing

Om de doelstellingen van de vrachtwagenheffing te kunnen realiseren, is een wettelijke regeling

¹ 'Vertrouwen in de toekomst', Regeerakkoord 2017-2021, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34, pp. 40 en 42.

² Dit sluit ook aan bij het topsectorenbeleid, zie Kamerstukken II 2017/18, 33 009, nr. 63.

³ Op 12 december 2015 te Parijs tot stand gekomen Overeenkomst van Parijs (Trb. 2017, 141).

vereist. Een heffing door het Rijk moet op grond van artikel 104 van de Grondwet bij wet geregeld worden. Dat betreft in ieder geval een wettelijke borging van wie de betalingsplichtige is, het tarief en het belastbaar feit. Dat bevordert de rechtszekerheid en biedt burgers en bedrijven houvast. Daarnaast kan in een wet ook de koppeling met de terugsluis worden geregeld. Een dergelijke wettelijke grondslag voor het invoeren van de vrachtwagenheffing ontbreekt op dit moment.

Er is nagegaan of voor de vrachtwagenheffing zou kunnen worden aangesloten bij een bestaand wettelijk stelsel. De bestaande twee tolwetten die Nederland kent (Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 en de Tunnelwet Westerschelde) gaan uit van tol per passage van een wegvak in plaats van een betaling per kilometer. Deze wetgeving is niet geschikt voor invoering van de vrachtwagenheffing, waarbij met boordapparatuur kilometers op beprijde wegvakken geregistreerd worden en per kilometer betaald moet worden. Daarom is gekozen om een nieuwe wet op te stellen.

De regering introduceert met dit wetsvoorstel naast de heffing zelf, de verlaging van de motorrijtuigenbelasting, afschaffing van de BZM en uitwerking van de besteding van de middelen voor innovatie en verduurzaming. Op deze manier hebben de verlaging van belastingen en de middelen voor innovatie en verduurzaming een gelijkwaardige plek gekregen. Hiermee is voldaan aan de gewijzigde motie Dijkstra en Von Martels.⁴

EU-recht

Bij de invoering van de vrachtwagenheffing spelen Europese kaders een belangrijke rol. Het EU-recht biedt bouwstenen voor de Wet vrachtwagenheffing. Het gaat hierbij met name om de Eurovignetrichtlijn (Richtlijn 1999/62/EG)⁵ en de richtlijn betreffende de interoperabiliteit van Europese elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer (de EETS-richtlijn, Richtlijn (EU) 2019/520).⁶

Parallel aan dit wetsvoorstel wordt een wetsvoorstel voor de implementatie van de EETS-richtlijn voorbereid (wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn). Dat wetsvoorstel voorziet in de implementatie van de richtlijn. Deze richtlijn heeft als belangrijkste doelstellingen dat de interoperabiliteit tussen Europese tolsystemen en de handhaafbaarheid tussen landen wordt verbeterd. Het Europese kader wordt toegelicht in paragraaf 3.2. In deze toelichting wordt op onderdelen verwezen naar het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn.

Alternatieven voor het wetsvoorstel

Voor het bereiken van de eerste doelstelling (betalen naar gebruik), bedoeld in paragraaf 1.2, zijn ook alternatieven voor de vrachtwagenheffing overwogen. Met name is gekeken naar het aanpassen van de bestaande belastingen, het uitbreiden van het Eurovignet naar alle vrachtwagens en het verhogen van de accijns op diesel.

Een eerste alternatief is het verlagen of verhogen van de motorrijtuigenbelasting. Verlaging van de motorrijtuigenbelasting (MRB) is echter niet verder mogelijk dan nu wordt voorgesteld omdat er een minimumtarief wordt voorgeschreven door de Eurovignetrichtlijn. Bij een verlaging of verhoging van de MRB is er geen koppeling tussen het aantal kilometers die iemand rijdt en de hoogte van de betaling. Omdat houders van buitenlandse voertuigen niet mee betalen, wordt niet bijgedragen aan een gelijk speelveld. Een gelijk speelveld houdt ook in dat iemand die veel rijdt, meer betaalt dan iemand die minder rijdt.

Voor een vignet voor iedereen, dus ook voor buitenlandse houders van vrachtwagens, is niet gekozen omdat een vignet eveneens geen relatie kent tussen het aantal gereden kilometers en de hoogte van de betaling. Bovendien zou dit een stapeling van vignetten betekenen voor houders van vrachtwagens. Hier komt nog bij dat de Europese Commissie in 2017 voorstelde om het vignet af te schaffen.⁷

Een ander alternatief voor een vrachtwagenheffing zou een accijnsverhoging op diesel kunnen zijn. Accijnsverhoging op diesel is minder effectief omdat dit niet volledig wordt betaald per gereden kilometer in Nederland. Ook zou het internationaal vrachtverkeer dan bevoordeeld worden ten opzichte van het binnenlands vrachtverkeer dat in Nederland tankt. Bovendien zou ook het personen-

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 31 305, nr. 285.

⁵ Richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen (PbEG 1999, L 187).

⁶ Richtlijn (EU) 2019/520 van het Europees parlement en de Raad van 19 maart 2019 tot herschikking van Richtlijn 2004/52/EU betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie (PbEU 2019, L 91).

⁷ Oorspronkelijk voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen, COM (2017) 275 final.

verkeer worden belast met deze maatregel. Vanwege de concurrentiepositie acht de regering het wenselijk om aan te sluiten bij de buurlanden.

Gelet op de nieuwe EETS-richtlijn is de keuze om nu aan te sluiten bij de heffingssystemen van buurlanden, een goed moment. De vervoerssector kan met de inwerkingtreding van de EETS-richtlijn gebruik gaan maken van één 'kastje' voor meerdere heffingssystemen in Europa. Hierdoor wordt het makkelijker ook buitenlandse vervoerders te laten betalen in een Europees breed geharmoniseerd systeem. De regering is van mening dat hiermee een vrachtwagenheffing het beste aansluit bij het uitgangspunt van 'de gebruiker betaalt/de vervuiler betaalt'.

De tweede doelstelling, die betrekking heeft op de innovatie en verduurzaming van de vervoerssector, kan mogelijk nog op andere manieren worden gerealiseerd. Dit wetsvoorstel koppelt het betalen naar gebruik aan een terugsluis naar de vervoerssector van gelden voor innovatie en verduurzaming. De maatregelen ten behoeve van innovatie en verduurzaming sluiten aan bij de lijn van het Klimaatakkoord. In het Klimaatakkoord is de ambitie opgenomen dat ook de vervoerssector in 2050 CO₂-neutraal is. Hiertoe worden verschillende initiatieven genomen, bijvoorbeeld de invoering van *zero-emission-zones* in meerdere middelgrote steden in Nederland. Ook wordt gewerkt aan de verhoogde verplichte bijmengpercentages van hernieuwbare brandstoffen en verzwaring van de CO₂-emissienormen voor vrachtwagens. Deze maatregelen kunnen niet zonder overheidsingrijpen worden gerealiseerd. Een omvangrijke transitie van het wegvervoer kan enkel door middel van normering gerealiseerd worden, zonder dat dit negatieve effecten heeft op de concurrentiepositie van de Nederlandse vervoerssector. De netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing kunnen hiervoor worden ingezet. Het meerjarenprogramma innovatie en verduurzaming van de vervoerssector is verankerd in het wetsvoorstel.

Fasen van de introductie van vrachtwagenheffing

Het proces van invoering van de vrachtwagenheffing kent drie opeenvolgende fasen, waarbij van grof naar fijn wordt gewerkt. In de eerste fase zijn doelen en uitgangspunten neergelegd in het beleidskader Vrachtwagenheffing die gebruikt zijn bij het opstellen van dit wetsvoorstel.⁸ Het uitgangspunt is om zo spoedig mogelijk een betrouwbaar heffingssysteem dat kostenefficiënt, beheersbaar, flexibel en gebruiksvriendelijk is, te realiseren. Er is in het beleidskader gekeken naar het toepassingsgebied van de heffing, de tariefhoogte en tariefdifferentiatie, de handhaving, de organisatie van de uitvoering en de bestedingsrichtingen en randvoorwaarden voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector. De tweede fase heeft betrekking op de voorbereiding van het wetsvoorstel vrachtwagenheffing. Tegelijk met de voorbereiding van het wetsvoorstel vindt ook de voorbereiding van de realisatie van de heffing plaats. Vervolgens zal in de derde fase na de vaststelling van het wetsvoorstel de gunning van contracten en de realisatie plaatsvinden waarna het stelsel in gebruik kan worden genomen. In fase twee en drie wordt ook de terugsluis verder uitgewerkt. Met deze aanpak wordt beoogd te voorzien in een zorgvuldige aanpak waarmee de vrachtwagenheffing overeenkomstig het regeerakkoord zo spoedig mogelijk kan worden ingevoerd.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1 Inleiding

Het wetsvoorstel voorziet erin dat op autosnelwegen en een aantal andere wegen (met name N-wegen) per gereden kilometer wordt betaald. Een houder⁹ die met zijn vrachtwagen gebruik wil maken van het Nederlandse wegennet, moet hiervoor boordapparatuur (in de huidige praktijk ook elektronische registratievoorziening of *on-board unit* (OBU) genoemd) in de vrachtwagen aanwezig hebben. Op de bij wet aangewezen wegvakken geldt een vrachtwagenheffing. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is de tolheffer voor de vrachtwagenheffing. Private aanbieders van toldiensten zorgen voor registratie en het voldoen van de verschuldigde vrachtwagenheffing van de houder aan de Minister. De regering kiest voor een systeem van EETS-dienstaanbieders, die diensten in verschillende landen leveren en een hoofddienstaanbieder. De hoofddienstaanbieder werkt alleen nationaal.

De regering staat een systeem voor de vrachtwagenheffing voor ogen dat betrouwbaar, kosten-efficiënt, beheersbaar, flexibel en gebruiksvriendelijk is. Bij de vormgeving van dit wetsvoorstel is gebruik gemaakt van onderzoek en ervaring in andere Europese landen. Onder meer het volgende onderzoek is verricht: Internationaal vergelijkend onderzoek naar vergelijkbare heffingen in elf landen (België, Duitsland, Frankrijk, Zwitserland, Oostenrijk, Hongarije, Slovenië, Polen, Tsjechië, Rusland,

⁸ Beleidskader Vrachtwagenheffing, bijlage bij de Brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 9 november 2018, Kamerstukken II 2018/19, 31 305, nr. 269. Het beleidskader is op 6 maart 2019 behandeld in de Tweede Kamer.

⁹ Het begrip houder is gedefinieerd in artikel 1 van het wetsvoorstel.

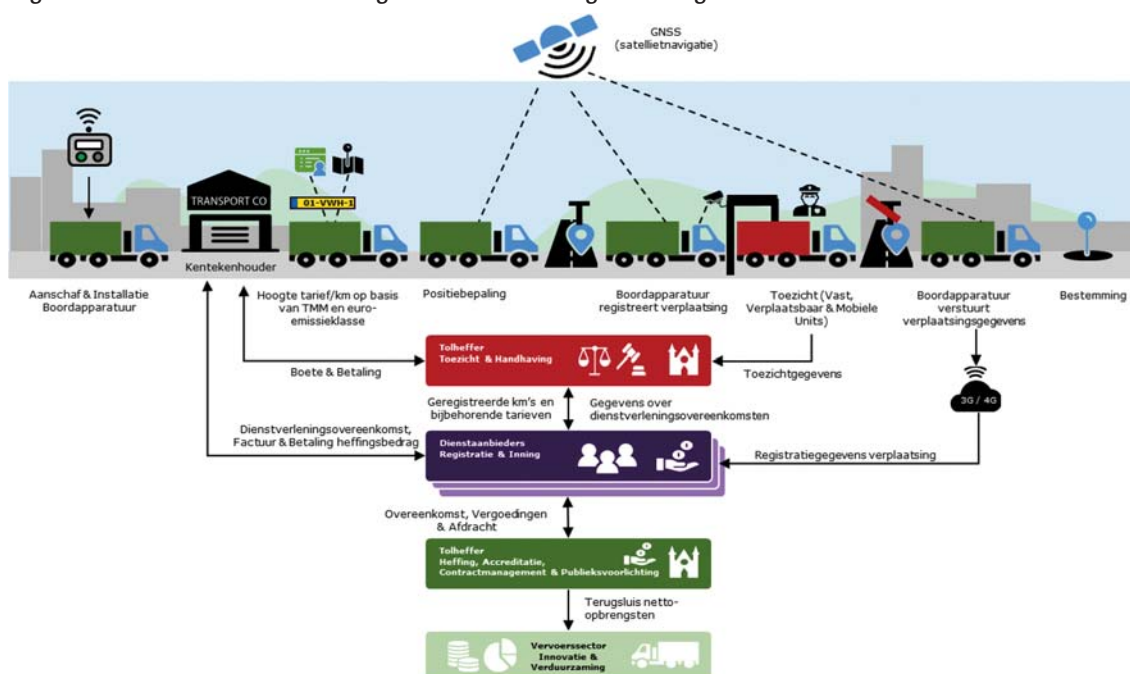
Slowakije).¹⁰ Uit dit vergelijkend onderzoek zijn lessen getrokken die zijn betrokken bij het opstellen van het beleidskader en dit wetsvoorstel. Dit heeft betrekking gehad op de keuze voor het wegennet, de voertuigen waarvoor de heffing gaat gelden en de betrokkenen bij de uitvoering. Ook onderzoeken naar de tariefhoogte conform de Eurovignetrichtlijn¹¹, naar technische- en functionele eisen van het heffingssysteem¹², naar de markt- en organisatiemodellen voor het heffingssysteem¹³ en naar het gebruik van bestaande OBU's en dienstverlening¹⁴ hebben ten grondslag gelegen aan het wetsvoorstel.

Het systeem

In het wetsvoorstel is de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de tolheffer voor de vrachtwagenheffing. De houder van een vrachtwagen dient een tarief per kilometer te betalen, waarvan de hoogte afhankelijk is van de toegestane maximum massa en euro-emissieklasse van de vrachtwagen. De heffing geldt voor Nederlandse en buitenlandse kentekenhouders van motorrijtuigen of een samenstel van voertuigen bedoeld of gebruikt voor het vervoeren van goederen met een toegestane maximum massa van meer dan 3.500 kg (vrachtwagens). Dit is net als in België. De vrachtwagenheffing wordt in beginsel geheven op alle autosnelwegen en daarnaast op wegen waarop anders substantiële uitwijk plaats zou kunnen vinden. Daarmee worden naar verwachting negatieve effecten voor de omgeving beperkt.

In figuur 1 is het systeem van de vrachtwagenheffing schematisch weergegeven.¹⁵

Figuur 1: Schema van de werking van de vrachtwagenheffing.



De onderdelen van het systeem worden hieronder kort toegelicht:

- De hoogte van het tarief voor de vrachtwagenheffing hangt af van de toegestane maximum massa van het samenstel in kilogram en de euro-emissieklasse van de vrachtwagen. Het tarief is gemiddeld € 0,149 (prijsspeil 2019) per gereden kilometer.
- De houder dient boordapparatuur mee te nemen of te installeren in de vrachtwagen. De boordapparatuur registreert de kilometers die worden gereden op de daartoe aangewezen beprijste wegen.
- Houders van vrachtwagens hebben een dienstverleningsovereenkomst met private aanbieders van toldiensten (distaanbieders: een EETS-aanbieder of de hoofddistaanbieder). De distaanbieders verstrekken de boordapparatuur aan de houder. Door middel van deze boordapparatuur registreren de distaanbieders het aantal kilometers dat door de houder is gereden. De dienst-

¹⁰ KPMG, Internationaal onderzoek kilometerheffing vracht, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 29 398, nr. 611.

¹¹ Transport & Mobility Leuven, Bepaling maximum tarief vrachtwagenheffing, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 31 305 nr. 262.

¹² Vrachtwagenheffing Nederland: Globaal ontwerp heffingssysteem, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 31 305, nr. 272.

¹³ Bijlagen bij Kamerstukken II 2017/18, 31 305, nr. 272.

¹⁴ Panteia, Onderzoek on-board units en dienstverlening. Marktverkenning, eindrapport 2018, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 29 398 nr. 611.

¹⁵ Architectuurbouwdruck vrachtwagenheffing Nederland, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 31 305, nr. 262.

- aanbieders voldoen de door de houder verschuldigde vrachtwagenheffing aan de tolheffer.
- De private dienstaanbieders sluiten een overeenkomst met de Staat (de Minister van Infrastructuur en Waterstaat) die de tolheffer is. De Minister voert ook controle op de dienstaanbieders uit ten behoeve van de nakoming van het contract.
 - Door middel van controleapparatuur en fysiek toezicht wordt frequent gecontroleerd of vrachtwagens over naar behoren werkende boordapparatuur beschikken. De door de Minister aangewezen toezichthouder stelt vast of er sprake is van een overtreding door de houder van een vrachtwagen.

Leeswijzer

In dit hoofdstuk wordt in de volgorde van het wetsvoorstel nader ingegaan op de vrachtwagenheffing (paragraaf 2.2: betalingsplichtige, belastbaar feit en vrijstelling of ontheffing), tarieven (paragraaf 2.3: registratie met boordapparatuur, tarief per kilometer, berekening van het verschuldigde bedrag), betaling en invordering (paragraaf 2.4: betaling zonder beschikking, dienstverleningsovereenkomst tussen dienstaanbieder en houder, relatie tussen de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en dienstaanbieder en invordering via privaatrecht), hoofddienstaanbieder (paragraaf 2.5), terugsluis (paragraaf 2.6: meerjarenprogramma), handhaving (paragraaf 2.7), bezwaar en beroep (paragraaf 2.8), gegevensbescherming (paragraaf 2.9), wijziging andere wetten (paragraaf 2.10) en slotbepalingen, waaronder de spoedregeling (paragraaf 2.11). Ook wordt nader toegelicht hoe het wetsvoorstel de geschetste doelstellingen realiseert. Een aantal cruciale onderdelen van het EETS-systeem zoals regels over de interoperabiliteit van elektronische tolheffingsystemen, de EETS-aanbieder, EETS-transacties, bemiddeling en afhandelingsprocedures bij niet betalen van wegentol worden in het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn geregeld. Voor een totaalschets van het systeem van de vrachtwagenheffing zoals met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd is het hieronder nodig bepaalde aspecten van het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn toe te lichten. Zo wordt bijvoorbeeld naast een toelichting op de hoofddienstaanbieder zoals deze wordt geïntroduceerd met dit wetsvoorstel een toelichting gegeven op de verplichtingen voor de EETS-dienstaanbieder die gaan gelden op grond van het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn.

2.2 Vrachtwagenheffing

Voor de betaling en invordering van de vrachtwagenheffing is het belastbaar feit in het wetsvoorstel opgenomen (met een vrachtwagen rijden op een aangewezen wegvak waarop een heffing wordt geheven). Ook wordt de betalingsplichtige (de houder van een vrachtwagen die geen vrijstelling of ontheffing heeft en die de heffing moet betalen) in het wetsvoorstel aangewezen en is het te betalen tarief per kilometer in het wetsvoorstel opgenomen. In hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel staan de eerste twee elementen van de heffing (dit wordt toegelicht in deze paragraaf) en in hoofdstuk 3 het tarief (zie paragraaf 2.3 van deze toelichting).

Belastbaar feit

Er geldt een tarief per gereden kilometer voor de bij wet aangewezen wegvakken (beprijde wegen). Wegvakken waar de vrachtwagenheffing wordt geheven, zijn opgenomen in de bijlage bij het wetsvoorstel. Iedere houder moet ervoor zorg dragen dat de boordapparatuur in de vrachtwagen aanstaat als die rijdt op de weg, ook op wegen waarvoor de heffing niet geldt. Hiermee wordt voorkomen dat de individuele vrachtwagenchauffeur boordapparatuur inschakelt tijdens het rijden en hierdoor wordt afgeleid, waarmee mogelijke gevolgen voor de verkeersveiligheid worden voorkomen. Ook wordt voorkomen dat onbedoelde overtredingen plaatsvinden vanwege het niet aan hebben staan van de boordapparatuur op wegen waar dat wel verplicht is. De boordapparatuur mag wel uitgeschakeld zijn bij parkeren op of langs de weg. De weg wordt dan weliswaar gebruikt, maar er wordt niet op gereden.

Om wegvakken te wijzigen, te verwijderen of toe te voegen is een wetswijziging vereist omdat het weggennet waarvoor de vrachtwagenheffing geldt, bepalend is voor het belastbaar feit. In spoedeisende gevallen kan omwille van de verkeersveiligheid, bereikbaarheid of de toestand van de fysieke leefomgeving of bij een wijziging van het tarief een wegvak worden toegevoegd door middel van een versnelde procedure. Dit geschiedt vooruitlopend op een wetswijziging. In paragraaf 2.11 wordt deze spoedregeling toegelicht.

De volgende figuur bevat een indicatieve kaart van het heffingsnetwerk van Nederland.

Figuur 2: Heffingsnetwerk van Nederland.



Wegennet

Het wegennet waarop de vrachtwagenheffing gaat gelden is onderwerp geweest van onderzoek en overleg met de wegbeheerders (waterschappen, gemeenten, provincies en Rijkswaterstaat) en met werkgroepen en commissies van de Unie van Waterschappen (UvW), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Als uitgangspunt is gehanteerd dat de vrachtwagenheffing wordt geheven op alle autosnelwegen en wegen waarop naar verwachting substantiële uitwijk plaats zal vinden als gevolg van een vrachtwagenheffing op de autosnelwegen.

Om een juiste keuze voor het heffingsnetwerk te kunnen maken, is begonnen met het uitvoeren van modelstudies. Met behulp van de verkeersmodellen zijn de effecten van de vrachtwagenheffing op verkeer en vervoer berekend. Onder andere is de omvang van goederenstromen in, van, naar en door Nederland onderzocht. Daarmee zijn de te verwachten verkeerseffecten bepaald. Op basis van deze modelstudies is berekend dat met een vrachtwagenheffing op alleen snelwegen er naar verwachting

een toename van 10 tot 15 procent van het vrachtverkeer op het onderliggend wegennet plaatsvindt.¹⁶ De toename van het uitwijkverkeer zou negatieve gevolgen kunnen hebben voor de verkeersveiligheid en de fysieke leefomgeving. Door de heffing ook op andere wegen te laten gelden wordt ongewenst uitwijkgedrag naar het onderliggend wegennet teruggedrongen.

De resultaten van de modelstudies zijn tot slot verrijkt met de uitkomsten van overleg met de wegbeheerders en met vertegenwoordigers van de vervoerssector. Zo zijn per provincie bijeenkomsten gehouden en is regionale kennis en expertise over het wegennet en de omgeving vergaard om te bepalen op welke wegen uitwijk aan de orde zou kunnen zijn, of de modelinschattingen plausibel zijn en of er andere redenen zijn om wegen juist wel of niet aan te wijzen voor de vrachtwagenheffing. Zo kan het bijvoorbeeld nodig zijn om wegen nabij een woonkern of natuurgebied aan te wijzen om negatieve effecten te voorkomen.

Deze aanpak heeft geleid tot het opnemen van de volgende wegvakken in de bijlage van het wetsvoorstel:

- alle autosnelwegen (A-wegen), met twee uitgezonderde wegen die geen doorgaande verbinding hebben met de rest van het snelwegennet. Het gaat om de A31 (circa 18 km) in de provincie Friesland en de A270 (circa 3 km) in Noord-Brabant;
- wegen waarop naar verwachting uitwijkend vrachtverkeer van substantiële omvang zou ontstaan bij heffing op alleen autosnelwegen. De hier bedoelde wegen zijn met name N-wegen en enkele gemeentelijke hoofdwegen, vooral in het midden en zuiden van Nederland.

Het te beprijzen wegennet is dus zodanig gekozen, dat wegen waarop uitwijk van vrachtverkeer wordt verwacht bij een heffing op alleen autosnelwegen, zoveel mogelijk aan dat wegennet zijn toegevoegd. Daarbij is ook bekeken of wegen geschikt zijn voor de opvang van extra vrachtverkeer (capaciteit en verkeersveiligheid). Mocht in de praktijk blijken dat er toch ongewenste uitwijk plaatsvindt naar niet aangewezen wegen, dan zullen maatregelen worden getroffen. De aanpak hiervoor wordt samen met de regionale wegbeheerders uitgewerkt. Hiervoor zal na invoering van de vrachtwagenheffing het vrachtverkeer gemonitord worden.

Betalingsplichtige

De vrachtwagenheffing wordt geheven van de houder van een vrachtwagen. Het gaat daarbij om voertuigen met een Nederlands of buitenlands kenteken met een toegestane maximum massa van meer dan 3.500 kg. De houder is in beginsel degene op wiens naam de vrachtwagen is gesteld in het kentekenregister. Dit uitgangspunt is ook onder meer voor de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 en de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) gehanteerd.

Vrachtwagen

Onder het wetsvoorstel vallen vrachtwagens of samenstellen van voertuigen met een toegestane maximum massa van meer dan 3.500 kg. Dat zijn in ieder geval alle vrachtwagens van de categorieën N2 (met een toegestane maximum massa van meer dan 3.500 kg) en N3, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, onder ii en iii, in samenhang met Bijlage I van Verordening (EU) 2018/858¹⁷, maar ook de zogenoemde BE-trekker van categorie N1 van die bijlage, waarvan de opleggertrekker een toegestane maximum massa van ten hoogste 3.500 kg heeft, maar samen met de oplegger een toegestane maximum van meer dan 3.500 kg heeft. De BE-trekker valt onder de categorie opleggertrekker, bedoeld in artikel 1.1 van de Regeling voertuigen. De BE-trekker heeft net als de andere opleggertrekker carrosseriecode BC en is in het kentekenregister als zodanig herkenbaar. De opleggertrekker is, in tegenstelling tot een voertuig met trekhaak, een motorvoertuig dat hoofdzakelijk is ontworpen en gebouwd voor het trekken van opleggers en valt daarmee voor deze wet onder het begrip vrachtwagen.

Voertuigen met een toegestane maximum massa van niet meer dan 3.500 kg die een aanhanger trekken door middel van een trekhaak vallen niet onder het begrip vrachtwagen, want die voertuigen zijn in tegenstelling tot de BE-trekker niet in hoofdzaak ontworpen en gebouwd voor het trekken van een aanhangwagen. Het trekken van een aanhangwagen is bij een voertuig met een trekhaak optioneel.

Onder het begrip vrachtwagen vallen verder geen ambulances, bussen en landbouw- en bosbouwtrekkers. Ook mobiele machines en motorrijtuigen met beperkte snelheid die niet worden gebruikt voor het vervoer van goederen, zoals verreikers, hoogwerkers, graafmachines en bulldozers vallen niet onder het begrip vrachtwagen.

¹⁶ MuConsult, Effectstudies vrachtwagenheffing, Eindrapport 2018, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 31 305, nr. 268.

¹⁷ Verordening (EU) 2018/858 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2019 betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 715/2007 en (EG) nr. 595/2009 en tot intrekking van Richtlijn 2007/46/EG (PbEU 2018, L 151).

Het wetsvoorstel bevat voor bepaalde voertuigen die (mogelijk) wel aan de definitie van vrachtwagen voldoen een vrijstelling dan wel een mogelijkheid om ontheffing te verlenen. Houders van defensie-voertuigen, van vrachtwagens met handelaarskentekens en van vrachtwagens die een motorrijtuig met beperkte snelheid zijn, worden vrijgesteld. Voor andere vrachtwagens kunnen houders een ontheffing krijgen van de vrachtwagenheffing voor vrachtwagens:

- a. die worden gebruikt door politie, brandweer;
- b. die worden gebruikt als vuilniswagens, straatvegers of rioolzuigers;
- c. die ten minste veertig jaar geleden voor het eerst zijn toegelaten en voor zover die niet bedrijfsmatig worden gebruikt.

De vrijstellingen en ontheffingen betreffen voertuigen die op basis van de Eurovignetrichtlijn mogen worden vrijgesteld¹⁸ en sluiten zoveel mogelijk aan bij de vrijstellingen die zijn opgenomen in de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994. De krijgsmacht van een bevriende staat is ook vrijgesteld voor haar voertuigen.

2.3 Tarieven

Het tarief is naast het belastbaar feit en de betalingsplichtige een wezenlijk element van de heffing (hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel). In hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel is niet alleen het tarief maar ook de registratie van de boordapparatuur geregeld. Registratie van de kilometers is nodig voor de berekening van de vrachtwagenheffing.

Tariefbepaling en -differentiatie

Het tarief is gemiddeld € 0,149 (prijsspeil 2019) per gereden kilometer. Het uitgangspunt is geweest om aan te sluiten bij de gemiddelde tarieven zoals deze worden gehanteerd in België en Duitsland.¹⁹ Bij de tariefstelling is gezocht naar een balans tussen enerzijds het genereren van de netto-opbrengsten voor de terugsluis en anderzijds het bewaken van de Nederlandse concurrentiepositie ten opzichte van haar buurlanden.

Om te voorkomen dat door inflatie de reële omvang van de opbrengsten van de vrachtwagenheffing afneemt, voorziet het wetsvoorstel in een jaarlijkse inflatiecorrectie. De tarieven zullen jaarlijks aangepast worden overeenkomstig de tabelcorrectiefactor, bedoeld in artikel 10.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001, die ook voor diverse belastingtarieven gehanteerd wordt.

Het tarief in het wetsvoorstel is gedifferentieerd op basis van gewichtsklasse van de vrachtwagen en de euro-emissieklasse. De indeling van de gewichtsklassen sluit aan bij het systeem uit België.²⁰

De Eurovignetrichtlijn bepaalt dat de tarieven moeten worden gedifferentieerd naar euro-emissieklasse maar die richtlijn bevat geen regels voor de wijze van differentiatie. De enige restrictie is dat het maximale tarief ten hoogste tweemaal het tarief van de schoonste emissieklasse mag zijn.²¹ De schoonste klasse is EURO VI en schoner. De richtlijn kent geen aparte klasse voor emissieloze voertuigen (elektrisch of waterstof aangedreven voertuigen), dus emissieloze voertuigen vallen ook onder het tarief dat hoort bij EURO VI.

Voor de differentiatie naar euro-emissieklasse is gekozen voor de op grond van de Eurovignetrichtlijn maximaal toegestane verhouding tussen het tarief voor EURO 0- en EURO VI-voertuigen. In dit wetsvoorstel wordt de maximale variatie die de vigerende Eurovignetrichtlijn toestaat gebruikt en is ervoor gekozen het tarief voor EURO VI-voertuigen en schoner, de helft te laten zijn van het tarief voor EURO 0. Dit draagt bij aan het gebruik van schonere vrachtwagens. Hiermee wordt ook uitvoering gegeven aan de motie-Van der Graaf/Schonis waarin de regering is verzocht om verschillende varianten voor tariefdifferentiatie uit te werken om schoon en duurzaam vrachtvervoer te stimuleren.²² Het systeem sluit bovendien aan op de voorgestelde differentiatie van de tarieven naar euro-emissieklasse in de BZM (Eurovignet) vanaf 1 januari 2020. Over de herziening van de Eurovignetrichtlijn lopen onderhandelingen waarop de regering nog niet vooruit kan lopen. De klasse waarin een vrachtwagen valt wordt bepaald op basis van de gegevens uit het kentekenregister of aan de hand van het kentekenbewijs.

Registratie met boordapparatuur

De registratie van de gereden kilometers vindt plaats met behulp van boordapparatuur, bijvoorbeeld

¹⁸ Artikel 6, tweede lid, in samenhang met artikel 7, vierde lid, Richtlijn 1999/62/EG.

¹⁹ De tarieven in België variëren tussen de € 0,076/km en € 0,301/km. En in Duitsland variëren de tarieven tussen de € 0,093/km en € 0,262/km.

²⁰ België kent een differentiatie op basis van euro-emissieklasse, gewicht en locatie (zie bijvoorbeeld artikel 2.4.4.0.2 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit).

²¹ Artikel 7 octies, eerste lid, Richtlijn 1999/62/EG.

²² Kamerstukken II 2018/19, 31 305, nr. 286.

een OBU. Onder boordapparatuur wordt verstaan aan boord van de vrachtwagen geïnstalleerde of meegenomen hardware- en softwarecomponenten die voldoen aan de vereisten, bedoeld in het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn. Dit sluit aan bij andere Europese lidstaten met een afstandsgebonden heffing voor vrachtverkeer.²³ Als de vrachtwagen gebruik maakt van een niet-beprijsd deel van het netwerk, is er sprake van positiebepaling zodat de boordapparatuur signaleert wanneer een wegvak wordt betreden dat is aangewezen en er dus kilometers geregistreerd moeten worden. De regering kiest met dit wetsvoorstel voor deze opzet vanwege verkeersveiligheid en gebruikersgemak. Een eenduidig systeem vergemakkelijkt niet alleen het gebruik voor de houder van de vrachtwagen, maar ook de handhaving.

Het wetsvoorstel bevat voor de houder van een vrachtwagen een verplichting om aan de dienst aanbieder te melden dat bijvoorbeeld de boordapparatuur signaleert dat er niet meer voldaan wordt aan de bij deze wet of de daarop berustende regelgeving bepaalde vereisten. Dit is bijvoorbeeld het geval als de houder constateert dat de boordapparatuur niet goed werkt. Om te voorkomen dat de houder van een vrachtwagen het risico loopt op een bestuurlijke boete in verband met niet-werkende boordapparatuur, meldt de houder dat aan de dienst aanbieder. Vanaf het moment van melding krijgt de houder van een vrachtwagen de mogelijkheid binnen een bij ministeriële regeling te bepalen termijn te zorgen voor vervangende boordapparatuur.

2.4 Betaling en invordering

Systeem van betaling en invordering

Het wetsvoorstel bevat regels over betaling en invordering (hoofdstuk 4). Het systeem van betalen en invorderen is met inachtneming van de EETS-richtlijn en het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn opgezet. Hoewel sprake is van een bestuursrechtelijke geldschuld in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), geschiedt registratie en inning privaatrechtelijk. Mede om aan het uitgangspunt 'één OBU, één contract, één factuur' te voldoen en het 'tussenplaatsen' van een dienst aanbieder zoals ook door de EETS-richtlijn wordt beoogd, kiest de regering voor een betaling zonder beschikking. Zo krijgt de houder ook daadwerkelijk één factuur waarop zowel de in Nederland als de eventueel in het buitenland gereden kilometers staan. Rechtsbescherming vindt op deze wijze via het privaatrechtelijke spoor plaats om dubbelures en onduidelijkheden te voorkomen. De Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) is niet van toepassing omdat het geen belasting is die door de Belastingdienst wordt geïnd (artikel 1 Awr).

Samengevat is het systeem als volgt:

- De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is degene die de opbrengst van de vrachtwagenheffing ontvangt (de tolheffer). Tussen de betalingsplichtige houder van de vrachtwagen en de tolheffer zit de dienst aanbieder die zorgt voor de inning en betaling.
- De houder heeft een dienstverleningsovereenkomst met de dienst aanbieder (de dienst aanbieder is het dagelijkse aanspreekpunt van de houder). Dit kan zowel een EETS-dienst aanbieder als de hoofddienst aanbieder zijn.
- De houder krijgt een factuur van de dienst aanbieder voor het bedrag dat hij moet betalen.
- De registratie van de gereden kilometers vindt niet plaats door de Minister, maar door de dienst aanbieder. De dienst aanbieder geeft de door hem geregistreerde kilometers en bijbehorende tarieven dagelijks door aan de Minister. Hierdoor weet de Minister welk bedrag de dienst aanbieder zal betalen.
- De dienst aanbieder stort de verschuldigde gelden aan de Minister. Het wetsvoorstel bevat hiertoe verplichtingen voor de dienst aanbieder.
- Invordering vindt plaats via het privaatrecht, zowel in de verhouding tussen de dienst aanbieder en houder van de vrachtwagen als in de verhouding tussen de dienst aanbieder en de Minister.

Hieronder worden bepaalde elementen uit dit systeem nader toegelicht.

Bestuursrechtelijke geldschuld

De bestuursrechtelijke geldschuld ontstaat van rechtswege. Het wetsvoorstel maakt gebruik van de mogelijkheid van artikel 4:88 Awb om in de wet te bepalen dat een bestuursrechtelijke geldschuld betaald moet worden zonder beschikking. De vrachtwagenheffing komt hiervoor in aanmerking omdat het een geldschuld betreft die met grote regelmaat moeten worden betaald. Ook kan de hoogte van het te betalen bedrag beter door de dienst aanbieder dan door het bestuursorgaan worden vastgesteld en komt aan het bestuursorgaan alleen een controlerende rol toe. Dit is een verplichting die uit het systeem van de EETS-richtlijn voortvloeit. Het systeem van de EETS-richtlijn leidt er toe dat een overeenkomst wordt gesloten tussen de Minister en de EETS-aanbieder (de EETS-overeenkomst) of tussen de Minister en de hoofddienst aanbieder. Daarnaast wordt een overeenkomst gesloten tussen

²³ KPMG, Internationaal onderzoek kilometerheffing vracht, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 29 398, nr. 611, pp. 29 tot en met 42.

de dienstaanbieder en de houder (de dienstverleningsovereenkomst) waarmee de betaling en invordering van de vrachtwagenheffing wordt geregeld. Een privaatrechtelijke invordering past hierbij. In het wetsvoorstel worden hierom enkele artikelen en afdelingen van de Awb die gaan over bestuursrechtelijke invordering buiten toepassing verklaard. Deze bepalingen houden namelijk geen rekening met een 'tussengeplaatste' dienstaanbieder.

Gevolgen voor de rechtsbescherming

Vaststelling van de verschuldigdheid van de vrachtwagenheffing zonder beschikking betekent dat betalingsplichtigen geen mogelijkheid hebben om de eventuele fouten in de feitenvaststelling in een bestuursrechtelijke procedure aan de orde te stellen. Het zal hier met name gaan om het aantal gereden kilometers of de toepasselijke tarieven per kilometer. De regering is van mening dat het in een situatie waarin het Europese recht dwingt tot tussenkomst van private partijen niet voor de hand ligt om te voorzien in een stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming maar in een civielrechtelijke rechtsbescherming. Naast de overeenkomsten die de inning regelen is een beschikking met mogelijkheden van bezwaar en beroep in het stelsel van de EETS-richtlijn niet goed in te passen. Dit zou betekenen dat de dienstaanbieder voor de in Nederland geregistreerde kilometers een aparte factuur moet maken om de houder de gelegenheid te geven in bezwaar en in beroep te gaan. Dit verenigt zich niet met de gedachte achter de EETS-richtlijn waarin één OBU, één factuur en één dienstaanbieder centraal staat. Dit zou ook tot onduidelijkheid bij de houder van een vrachtwagen leiden die in het geval van een geschil niet weet of hij in bezwaar moet gaan bij de Minister of dat hij tegen de factuur bij de dienstaanbieder moet opkomen. Ook zou onduidelijk worden hoe de termijnen van betaling van de factuur en bezwaar en beroep bij de Minister zich tot elkaar verhouden. Met het systeem in het wetsvoorstel wordt buiten twiifel gesteld dat geschillen over de facturen van respectievelijk de Minister aan de dienstaanbieder en de dienstaanbieder aan de houder niet ook aan de bestuursrechter kunnen worden voorgelegd. Het wetsvoorstel bevat een duidelijke scheiding tussen het privaatrechtelijke en het bestuursrechtelijke spoor.

Tolheffer

De tolheffer is in het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn gedefinieerd als een publieke of private entiteit die toldiensten verleent aan klanten in een of meer EETS-gebieden voor een of meer voertuigcategorieën. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat (publieke entiteit) zal optreden als tolheffer voor de vrachtwagenheffing. De Staat (private entiteit) is echter tolheffer waar het gaat om bevoegdheden die in het wetsvoorstel implementatiewet EETS-richtlijn alleen door een rechtspersoon worden uitgeoefend, zoals het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten.

Dienstaanbieder en dienstverleningsovereenkomst

De houder van een vrachtwagen betaalt aan een private dienstaanbieder, die de heffing betaalt aan de tolheffer. De EETS-richtlijn (Richtlijn (EU) 2019/520) verplicht landen van de Europese Economische Ruimte (EER) om EETS-aanbieders toe te laten. In onderzoeken naar de publieke taakverdeling en het markt- en organisatiemodel is bezien op welke manier dit model het beste kan worden ingericht.²⁴ Het wetsvoorstel draagt bij aan keuzevrijheid van de houder van een vrachtwagen om te kiezen voor het meest passende aanbod door een dienstaanbieder.

Dit wetsvoorstel gaat er vanuit dat een dienstaanbieder twee soorten overeenkomsten sluit:

1. een overeenkomst met de houder van een vrachtwagen (een dienstverleningsovereenkomst, waarvoor het wetsvoorstel specifieke eisen kent);
2. een overeenkomst met de tolheffer waarin afspraken worden gemaakt over de betaling van het door de houder verschuldigde bedrag en de vergoeding van de tolheffer aan de dienstaanbieder voor de uitgevoerde diensten.

Naast de EETS-aanbieders kent het stelsel een hoofddienstaanbieder. Het wetsvoorstel geeft de hoofddienstaanbieder de speciale verplichting om met elke houder van een vrachtwagen die daarom verzoekt, een dienstverleningsovereenkomst te sluiten (zie hierna paragraaf 2.5).

Voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat worden de betaling en invordering overzichtelijker door de tussenkomst van dienstaanbieders. De dienstaanbieder moet het door de houder verschuldigde tarief betalen aan de Minister, zolang de dienstverleningsovereenkomst tussen de dienstaanbieder en de houder niet geschorst of beëindigd is. De dienstaanbieder verstrekt een kwitantie aan de houder als het bedrag van de vrachtwagenheffing is ontvangen.²⁵ Hoewel de houder van een

²⁴ Bijlagen bij Kamerstukken II 2018/19, 31 305, nr. 272.

²⁵ Deze verplichting volgt uit de Eurovignetrichtlijn (artikel 7 undecies, derde lid, Richtlijn 1999/62/EG).

vrachtwagen betalingsplichtig is op grond van het wetsvoorstel, heeft de dienstaanbieder een zelfstandige betalingsverplichting richting Minister. De Minister kan op grond van de overeenkomst met de dienstaanbieder betaling van de dienstaanbieder vorderen. De betalingsplichtige is bevrijd van zijn betalingsverplichting aan de Minister als hij heeft betaald aan de dienstaanbieder. Zou de houder niet betalen, maar heeft hij wel een dienstverleningsovereenkomst die niet geschorst is, dan moet de dienstaanbieder toch voor de geregistreerde kilometers betalen aan de tolheffer.

Het wetsvoorstel stelt voor een goede en betrouwbare werking van de vrachtwagenheffing eisen aan de inhoud van de dienstverleningsovereenkomst, zoals het door de dienstaanbieder verstrekken van boordapparatuur aan de gebruiker en het behouden van de functionaliteit daarvan. Ook dient de dienstaanbieder in de dienstverleningsovereenkomst aan te geven hoe de klantenrelatie beheerd wordt en hoe het beveiligings- en privacybeleid uitgevoerd wordt. Het wetsvoorstel bevat de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur voertuigdocumenten te bepalen die nodig zijn om het kenteken, de toegestane maximum massa en de euro-emissieklasse van de vrachtwagen vast te stellen die door de houder aan de dienstaanbieder moeten worden overgelegd. Daarnaast kan de dienstaanbieder de houder de verplichting opleggen zekerheid te stellen voor de betaling.

De gegevens van de boordapparatuur worden beheerd door de dienstaanbieder en worden gebruikt voor de facturering van het aantal geregistreerde kilometers. Tussen een houder die klant is en dienstaanbieder kunnen ook andere afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld om de gegevens ook in te zetten voor *fleet management*. Daarnaast zal de dienstaanbieder (persoons)gegevens verwerken voor het uitvoeren van reguliere processen, zoals facturatie en het voldoen van de door de houder verschuldigde vrachtwagenheffing.

Het wetsvoorstel voorziet ook in de mogelijkheid voor de dienstaanbieder om onder bepaalde omstandigheden de dienstverleningsovereenkomst op te schorten, bijvoorbeeld als de houder van de vrachtwagen niet aan zijn betalingsverplichtingen voldoet. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat kan aan de houder van de vrachtwagen een bestuurlijke boete opleggen voor het rijden op de weg terwijl de overeenkomst is opgeschort. Het wetsvoorstel bevat daarom een verplichting voor de dienstaanbieder om de Minister onmiddellijk op de hoogte te stellen van een opgeschorte overeenkomst. De verplichting voor de dienstaanbieder geldt ook voor het sluiten en beëindigen (bijvoorbeeld door ontbinding of opzegging) van de overeenkomst.

Om toegelaten te worden tot het Nederlandse vrachtwagenheffingssysteem moeten EETS-aanbieders voldoen aan alle verplichtingen en algemene voorwaarden die worden opgenomen in de tolgebiedsverklaring (dit is een EETS-gebiedsverklaring als bedoeld in de EETS-richtlijn; deze wordt opgesteld door de tolheffer en bevat de voorwaarden voor de toelating tot het tolgebied). Alleen dan kan accreditatie van de EETS-aanbieders plaatsvinden. De tolgebiedsverklaring gaat onder andere over het deel van het wegennet waarop de heffing van toepassing is, de betalingsplichtige houders, de nauwkeurigheid van de metingen van vrachtwagens op tolwegen, de communicatie met de handhavingdiensten en de stabiliteit van de financiële basis. De inhoud ervan wordt geregeld in overeenstemming met het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn, de uitvoeringshandelingen en het onderhavige wetsvoorstel. Bij de overeenkomst tussen de tolheffer en de EETS-aanbieder moet de tolgebiedsverklaring in acht worden genomen. Als er problemen zijn met de overeenkomst of de onderhandelingen kan de bemiddelende instantie om advies worden gevraagd. De bemiddelende instantie wordt geregeld in het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn.

Toegelaten aanbieders komen in aanmerking voor een passende vergoeding. Deze vergoeding moet op grond van het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn de systematiek volgen van de vergoeding die met de hoofddienstaanbieder wordt afgesproken.

De regering streeft ernaar de markt van EETS-aanbieders zoveel mogelijk te benutten, ook om de interoperabiliteit tussen verschillende landen te vergroten. Dit streven is in lijn met het regeerakkoord. Daarin staat dat het daarvoor te introduceren registratie- en betalingssysteem gelijk wordt aan de buurlanden, zodat geen extra apparatuur benodigd is. Bij de start van de vrachtwagenheffing wordt beoogd dat meerdere EETS-aanbieders in het Nederlandse toldomein hun diensten aanbieden.

2.5 Hoofddienstaanbieder

De EETS-dienstaanbieders worden gereguleerd in het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn. Dit wetsvoorstel introduceert daarnaast de hoofddienstaanbieder. Dit is een dienstaanbieder met speciale verplichtingen. De hoofddienstaanbieder is geen EETS-aanbieder die in Nederland als EETS-aanbieder actief is, en voldoet daarmee niet aan alle in het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn geregelde vereisten. Gezien het feit dat EETS-aanbieders hun diensten ook in het buitenland aanbieden, is de verwachting dat veel houders van vrachtwagens een overeenkomst met een EETS-aanbieder zullen afsluiten in plaats van met de hoofddienstaanbieder. De hoofddienstaanbieder is wel nodig om te

kunnen voorzien in een overeenkomst voor de houder van een vrachtwagen die om uiteenlopende redenen geen overeenkomst met een EETS-aanbieder kan of wil sluiten. Hiermee wordt verzekerd dat bij de inwerkingtreding van het stelsel elke houder van een vrachtwagen aan zijn verplichtingen kan voldoen en over boordapparatuur kan beschikken. De hoofddienstaanbieder kan in verband met deze laatste verplichting een daarop afgestemde vergoeding krijgen. Dit is dus een andere vergoeding dan de EETS-dienstaanbieders krijgen.

2.6 Terugsluis

Het wetsvoorstel bevat een bepaling voor een meerjarenprogramma voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector. De uitvoering van het meerjarenprogramma wordt gefinancierd uit de netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing. De netto-opbrengsten bedragen de inkomsten van de vrachtwagenheffing na aftrek van de systeemkosten, de compensatie van de verlaging van de motorrijtuigenbelasting voor vrachtwagens en de compensatie voor de derving van de inkomsten uit het Eurovignet en uit de accijnzen.

In het regeerakkoord is opgenomen dat de netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing in overleg met de Nederlandse vervoerssector zullen worden teruggestuisd naar de sector. Dat wil zeggen dat de maatregelen in het kader van de terugsluis direct of indirect ten gunste komen van de sector die de heffing opbrengt. Dit wordt verder uitgewerkt met vertegenwoordigers van de vervoerssector.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat stelt elke vijf jaar een meerjarenprogramma voor innovatie en verduurzaming vast. Dit gebeurt na overleg met evofenedex, Transport en Logistiek Nederland (TLN) en de Stichting Vereniging Eigen Rijders Nederland (VERN).²⁶ In het meerjarenprogramma wordt voor een periode van vijf jaar zo gedetailleerd als redelijkerwijs mogelijk is, de verdeling van de middelen ter bevordering van innovatie en verduurzaming van de vervoerssector aangegeven over afzonderlijke projecten, projectpakketten of beleidsterreinen. Het wetsvoorstel borgt dat het meerjarenprogramma zichtbaar maakt in welke mate bijgedragen wordt aan innovatie en verduurzaming van de vrachtvervoerssector. Hiermee is geborgd dat de terugsluis van netto-opbrengsten bijdraagt aan de doelstellingen voor het wetsvoorstel.

2.7 Handhaving

Het wetsvoorstel voorziet in bepalingen om, net als in het buitenland, handhavend op te kunnen treden tegen het ontbreken van naar behoren werkende boordapparatuur en tegen het ontbreken van een geldige overeenkomst met een dienaar voor de registratie van de heffing. De houder van een vrachtwagen is aansprakelijk voor het naleven van de betreffende bepalingen. Het wetsvoorstel bevat bepalingen over toezicht, bestuurlijke boete voor een overtreding inclusief kwijtschelding ervan en voorlopige maatregelen bij stilhouden van een vrachtwagen.

Voor de overtredingen is een keuze gemaakt tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties. Hiervoor is gekeken naar verschillende indicatoren en criteria.²⁷ Het gaat hier om een stelsel in open context. In beginsel zou dan een strafrechtelijk sanctiestelsel als vertrekpunt aangewezen zijn. De in het wetsvoorstel opgenomen overtredingen zijn echter betrekkelijk lichte overtredingen die, net als bijvoorbeeld snelheidsovertredingen, veelal met automatische detectie zijn vast te stellen en die veelal niet tot een rechtszaak zullen leiden. Ook zullen individuele overtredingen in beginsel geen directe gevolgen hebben voor een grote kring van personen. Voor zover de vereisten 'de aard en de ernst van de normschending' of 'een geschokte rechtsorde' hier van toepassing zouden zijn, zijn deze niet zodanig dat er sprake zou moeten zijn van een strafrechtelijk sanctiestelsel waarin de overtreding verder gecriminaliseerd wordt dan nodig is. Bij een strafrechtelijke overtreding wordt iemand bijvoorbeeld opgenomen in de justitiële documentatie en dat kan een rol spelen bij het verkrijgen van een verklaring omtrent het gedrag. Het stelsel zoals het wetsvoorstel dat voorstaat is ook toegepast voor een bestuurlijke boete voor verkeersovertredingen in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv). Ook voor de vrachtwagenheffing wordt een bestuurlijke boete voldoende doeltreffend geacht voor een adequate handhaving. Op grond van deze afwegingen is gekozen voor een bestuursrechtelijke sanctie in de vorm van een bestuurlijke boete.

Voor wat betreft de uitvoering van het opleggen en innen van de bestuurlijke boete kan de bestuurlijke boete door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat worden opgelegd. Er wordt een toezichthouder aangewezen die op de weg een boete kan uitreiken als geconstateerd wordt dat de gegevens van de kentekenhouder niet te verifiëren zijn. De politie en het Openbaar Ministerie zijn vooral gericht op het handhaven van strafrechtelijke overtredingen en de handhaving. De vrachtwagenheffing past niet

²⁶ Dit is ook ter uitvoering van de motie-Schonis c.s., Kamerstukken II 2018/19, 31 305, nr. 282.

²⁷ Zie ook Nader rapport bestuurlijke boetestelsels, Stcrt. 2018, nr. 31269 en Uitgangspunten handhaving bij de Kamerbrief over onderzoeken in het kader van de vrachtwagenheffing (d.d. 5 november 2018), bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 31 305, nr. 268.

goed bij hun taak. Betrokkenheid van de politie of het Openbaar Ministerie is daarom niet vereist.

Daarnaast is niet gekozen voor duale handhaving, waarbij een gedraging zowel met een bestuurlijke boete als met een strafrechtelijke sanctie kan worden gehandhaafd. In dit wetsvoorstel zijn geen aparte strafrechtelijke sancties opgenomen. De strafbare feiten, zoals computervredebreuk (*hacken* van boordapparatuur), zijn al gedekt door het Wetboek van Strafrecht. Het Openbaar Ministerie heeft daarmee voldoende grondslag om op te kunnen treden.

Een combinatie van administratieve en fysieke handhaving draagt bij aan een systeem met een acceptabele gepercipieerde controlekans. De maatregelen lopen op van lichte maatregelen met (relatief) weinig consequenties voor de kentekenhouder naar zwaardere maatregelen met verdergaande consequenties. De sancties voldoen aan het uitgangspunt van doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties, zoals ook de Europese kaders vereisen. Daarbij is ook rekening gehouden met de specifieke en bijzondere omstandigheden van het concrete geval. Duitsland en België kennen een vergelijkbare combinatie van administratieve en fysieke handhaving in de vorm van het uitvoeren van controles op de weg.

Toezicht

Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat om toezichthouders aan te wijzen.

Bestuurlijke boete

Hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel maakt in beginsel gebruik van titel 5.4 Awb. Voor overtredingen die niet direct te maken hebben met de invordering van de vrachtwagenheffing, zoals overtredingen waardoor de gereden kilometers niet meer goed geregistreerd kunnen worden, kan een bestuurlijke boete (met een beschikking) worden opgelegd aan de houder van een vrachtwagen. Het gaat hierbij onder meer om manipulatie of ondeugdelijk gebruik van boordapparatuur of het ontbreken van een (geldige) dienstverleningsovereenkomst, terwijl de vrachtwagen op de weg is.

In het wetsvoorstel is de maximumhoogte van de boete opgenomen. Dat is een boete van de tweede categorie, bedoeld in artikel 23, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht. De hoogte van de op te leggen boetes wordt verder uitgewerkt in een beleidsregel. Hierbij zal onder andere worden gekeken naar boetes uit relevante Nederlandse wetgeving, zoals de Wet belasting zware motorrijtuigen en de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994. Ook zal worden gekeken naar de boetehoogte die in Duitsland en België wordt gehanteerd.²⁸ De bestuurlijke boete kan onder meer worden kwijtgescholden als de houder aannemelijk maakt dat zijn vrachtwagen is gestolen of tegen zijn wil is gebruikt.

(Voorlopige maatregelen bij) stilhouden

Inspectie langs de weg vormt het sluitstuk van de handhaving in deze wet. Een toezichthouder kan een bestuurder van een vrachtwagen tot stilstand verplichten. Een beschikking tot opleggen van een bestuurlijke boete kan worden bekendgemaakt door uitreiking aan de bestuurder. Dit gebeurt als kentekengegevens van de kentekenhouder niet zijn te verifiëren en onherroepelijke boetes niet inbaar zijn. De beschikking moet in dat geval onmiddellijk worden betaald. Bij wijze van een voorlopige maatregel kan de vrachtwagen worden overgebracht naar een aangewezen plaats en in bewaring worden gesteld. Ook kan een mechanisch hulpmiddel, zoals een wielklem worden aangebracht. Als de vrachtwagen niet binnen twaalf weken wordt opgehaald uit bewaring, wordt de houder geacht zijn recht op de vrachtwagen te hebben opgegeven en kan de vrachtwagen onder andere worden verkocht of om niet in eigendom worden overgedragen. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld.

2.8 Bezwaar en beroep

De vaststelling van de heffing geschiedt zonder tussenkomst van een beschikking. Het systeem gaat er van uit dat de geschillen over betalingsverplichtingen zich binnen het privaatrechtelijke spoor oplossen. Als de houder vragen heeft over de factuur van de dienstaanbieder zal hij zich tot de dienstaanbieder wenden en kunnen geschillen tussen de dienstaanbieder en de houder bij de civiele rechter aanhangig worden gemaakt. Met de voorgestelde wet wordt beroep bij de bestuursrechter, voor de betalingsverplichting van de dienstaanbieder aan de Minister en de betalingsverplichting van de houder aan de dienstaanbieder, uitgesloten. Zekerheidshalve is de vaststelling van het meerjaren-

²⁸ Zo liggen in Duitsland de boetes voor overtredingen voor een onjuiste registratie tussen € 240 en € 480, waarbij veelplegers uiteindelijk een boete van € 20.000 opgelegd kunnen krijgen. In Vlaanderen liggen ze tussen € 100 en € 1.000.

programma ook op de negatieve lijst gezet. Deze bijlage bij de Awb somt een aantal wettelijke voorschriften op. Tegen besluiten genomen op grond van deze voorschriften staat om uiteenlopende redenen geen beroep bij de bestuursrechter open. Door plaatsing hierop kan geen onduidelijkheid bestaan over de bevoegdheid van de bestuursrechter.

Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat tegen de volgende beschikkingen van de Minister wél bezwaar en beroep open staat:

- een besluit over een verzoek om ontheffing;
- een besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete;
- een besluit tot oplegging van een boete na een voorlopige maatregel.

Dat betekent dat op grond van de Awb eerst bezwaar moet worden gemaakt en dan beroep kan worden ingesteld tegen genoemde besluiten. Daarnaast geldt dat, als het bedrag van een boete bij stilhouding (voorlopige maatregel) direct wordt ingevorderd, de mogelijkheid om bezwaar te maken of beroep in te stellen blijft bestaan.

Het wetsvoorstel voegt specifieke bepalingen aan de Awb toe. Deze houden in:

- als bezwaar wordt gemaakt of in beroep wordt gegaan tegen een beschikking die is opgestuurd, wordt de werking van die beschikking geschorst tot deze onherroepelijk is;
- als bezwaar en beroep wordt ingesteld tegen de beschikking tot het opleggen van een bestuurlijke boete richt dit zich ook tegen een eventueel opgelegde voorlopige maatregel.

2.9 Gegevensbescherming

Bij de uitvoering van de vrachtwagenheffing zullen persoonsgegevens worden verwerkt, zowel door overheidsinstanties als door private dienstverleners die een rol hebben in de gegevensverstrekking in de keten. De vrachtwagenheffing voldoet aan de wettelijke eisen die de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet AVG (UAVG) hieraan stellen. Het systeem is zo ontworpen dat er niet meer gegevens worden verzameld dan nodig is voor de uitvoering van de vrachtwagenheffing. Ook zullen de gegevens niet langer worden bewaard dan nodig is. Hiervoor is een Privacy Impact Assessment (PIA) opgesteld, zie paragrafen 5.2 en 6.5.

Het doel van de gegevensverwerking is ervoor te zorgen dat de vrachtwagenheffing betaald en ingevorderd kan worden en dat toezicht op de naleving en de handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet kan plaatsvinden. Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag voor gegevensverwerking (hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel). Ook geeft het verder invulling aan de bestaande juridische kaders door:

- het benoemen van gegevensstromen en verwerkingsverantwoordelijken; en
- het normeren van bewaartermijnen voor de verschillende gegevensstromen.

Verwerkingsverantwoordelijken

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat wordt aangewezen als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens die worden gebruikt voor de betaling en invordering van de vrachtwagenheffing en de handhaving. De verantwoordelijkheid geldt voor zover de Minister het doel en de middelen voor de verwerking bepaalt. De Minister is daarnaast verwerkingsverantwoordelijke voor de gegevens die worden verwerkt voor het opleggen en invorderen van een eventuele bestuurlijke boete. Wanneer taken gerelateerd aan het opleggen en invorderen van de bestuurlijke boete worden gemandateerd, zal in het mandaatbesluit worden aangegeven wie verwerkingsverantwoordelijke is en als dit nodig is wat het doel en de middelen van de verwerking zijn. Naast de Minister is de toezichthouder verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens, voor zover persoonsgegevens worden verwerkt voor het toezicht. Dit is ook van toepassing bij de verwerking van persoonsgegevens bij het stilhouden van de vrachtwagen voor toezicht en handhaving.

Er wordt een register bijgehouden voor een goede uitvoering van de vrachtwagenheffing. De persoonsgegevens die worden verwerkt, worden bij algemene maatregel van bestuur aangewezen en mogen alleen worden gebruikt voor het doel van de genoemde uitoefening van taken en bevoegdheden. De beheerder van het register is ook verwerkingsverantwoordelijke voor het register.

De dienstverlener is aangewezen als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens die hij gebruikt in het kader van de dienstverleningsovereenkomst. Het wetsvoorstel bevat een verbod op het verstrekken van deze gegevens aan derden zonder toestemming van de betrokkene.

Bewaartermijnen

Het wetsvoorstel bevat voor de Minister, de toezichthouder, de beheerder van het register en voor de

dienstaanbieder een bepaling die er voor zorgt dat gegevens niet langer worden bewaard dan nodig is voor het doel waarvoor ze worden gebruikt. Zo mogen gegevens die bestemd zijn voor de betaling in beginsel niet langer dan vijf jaar door de Minister worden bewaard. Deze termijn sluit aan bij de verjaringstermijn van een dergelijke vordering in geld. De per houder geregistreeerde kilometers en gegevens over waar die kilometers gereden zijn, mogen door de Minister niet langer bewaard worden dan vier weken. Dit is de termijn waarin kan worden beoordeeld of de gegevens die de Minister van die dienst aanbieder heeft ontvangen, overeenkomt met de daadwerkelijk afgelegde kilometers. De regering gaat er vanuit dat dit voldoende is om de gegevens te kunnen beoordelen. De dienst aanbieder bewaart de persoonsgegevens niet langer dan nodig.

De Minister bewaart de gegevens voor de constatering van overtredingen door houders van vrachtwagens niet langer dan de termijn waarin een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Na deze termijn worden alleen de gegevens bewaard op grond waarvan een bestuurlijke boete is opgelegd. Deze gegevens worden bewaard tot de bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden. Het is nodig om de gegevens voor deze periode te bewaren om te zorgen dat de houder waar de bestuurlijke boete aan is opgelegd de gegevens waarop de boete is gebaseerd, kan opvragen.

De bepalingen in dit wetsvoorstel laten andere wettelijke bewaartermijnen onverlet. Daarnaast wordt nog opgemerkt dat door de houder aan de dienst aanbieder toestemming kan worden gegeven om persoonsgegevens te gebruiken.

Register

Er is een register voor de vrachtwagenheffing in het wetsvoorstel opgenomen, waarin onder andere persoonsgegevens kunnen worden verwerkt. Een deel van de verzamelde gegevens wordt gebruikt voor verschillende verwerkingen. Met een register wordt gezorgd voor een centrale registratie van gegevens die de uitvoeringsorganisaties kunnen verwerken voor de uitvoering van de vrachtwagenheffing. Op die manier werken alle uitvoeringsorganisaties met dezelfde gegevens en hoeven deze gegevens door andere partijen niet meerdere keren te worden aangeleverd. De persoonsgegevens die worden opgenomen zijn – voor zover nodig – persoonsgegevens die afkomstig zijn van de Minister en de toezichthouder.

Verstreking ten behoeve van verkeersbeheer

De dienst aanbieder verstrekt in geanonimiseerde vorm verkeersgegevens van hun klanten. De verkeersgegevens worden door de dienst aanbieder geanonimiseerd om te voorkomen dat ze gebruikt zouden kunnen worden om de betreffende klanten te identificeren. Deze gegevens worden alleen gebruikt ten behoeve van verkeersbeleid en ter verbetering van het verkeersmanagement. Het verstrekken van geanonimiseerde gegevens wordt geregeld in artikel 35 wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn.

2.10 Wijziging andere wetten

Om de vrachtwagenheffing te kunnen invoeren wijzigt het wetsvoorstel de volgende wetten inhoudelijk: Awb, Wegenwet, Wegenverkeerswet 1994, Wet belasting zware motorrijtuigen, Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994, Wet overgang belastingheffing in euro's en de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie. De Invorderingswet 1990 en de Wet overgang belastingheffing in euro's moeten als gevolg van de invoering van dit wetsvoorstel technisch worden aangepast.

In de artikelsgewijze toelichting bij artikelen 25 tot en met 32 van het wetsvoorstel worden de wijzigingen van genoemde wetten nader toegelicht.

2.11 Slotbepalingen

Spoedregeling

Het wetsvoorstel beperkt de gevolgen van uitwijk van snelwegen naar het onderliggende wegennet. Na invoering van de vrachtwagenheffing wordt zekerheidshalve gemonitord in hoeverre uitwijk door vrachtwagens plaatsvindt. De spoedregeling wordt geïntroduceerd om ongewenste uitwijk naar niet beprijste wegen adequaat te kunnen aanpakken als omwille van de spoedeisendheid niet op een wetswijziging kan worden gewacht. Het wetsvoorstel bevat een grondslag om, vooruitlopend op een wetswijziging, door middel van een ministeriële regeling bij te sturen. Het gaat hierbij om effecten op de verkeersveiligheid, de bereikbaarheid of de toestand van de fysieke leefomgeving.

Op basis van monitoringsgegevens kan gedurende achttien maanden na invoering van de vrachtwagenheffing, na inwerkingtreding van een wijziging van de bijlage (beprijste wegen) of na een wijziging van het tarief op de volgende wijzen worden bijgestuurd:

- een wegvak kan aan de bijlage worden toegevoegd als wegvak waarop een heffing plaatsvindt (en daarmee een geprijsd wegvak wordt);

- het tarief voor een in de bijlage aangewezen wegvak kan op € 0,00 worden gesteld.

Dit laatste is specifiek voor de spoedregeling. Bij wet worden wegvakken waarop een tarief geldt opgenomen dan wel bij wetswijziging verwijderd.

De termijn van achttien maanden is bewust gekozen in verband met het uitzonderingskarakter ervan. Omdat sprake is van een heffing zoals bedoeld in artikel 104 van de Grondwet, moet de heffing bij wet worden geregeld. Dit wil zeggen dat de elementen van de heffing, waaronder het 'belastbaar feit' (dit is het rijden op een aangewezen wegvak), op wetsniveau staan en daarmee ook de aanwijzing van de wegvakken bij wet geschiedt. De keuze van het wegennet waarvoor de heffing geldt is onderwerp van onderzoek en overleg geweest. Hier liggen modellen aan ten grondslag die zijn verrijkt met de uitkomsten van overleg en met kennis en expertise van de regionale wegbeheerders en vertegenwoordigers van de vervoerssector. De gevolgen van mogelijke uitwijk van snelwegen naar het onderliggende netwerk zijn daarbij betrokken.

De bepaling of sprake is van een spoedeisend geval vindt plaats als alsnog uitwijk is waargenomen. Toepassing van de spoedregeling vereist altijd overleg met de wegbeheerder. Voorts kent het wetsvoorstel de volgende waarborg om te voorkomen dat de spoedregeling de systematiek van de wet waarbij aanwijzing (of afvoeren) van wegvakken op wetsniveau plaatsvindt doorkruist: zo spoedig mogelijk nadat de ministeriële regeling is opgesteld wordt een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer tot aanpassing van de wet. De termijn van achttien maanden en het beperkt aantal situaties waarin de spoedregeling gebruikt kan worden, zorgt ervoor dat die regeling niet voor alle willekeurige gevallen kan worden toegepast. Bij planontwikkelingen zal bijvoorbeeld ook rekening moeten worden gehouden met mogelijke gevolgen van de vrachtwagenheffing en een eventueel benodigde wetswijziging.

Uit evaluaties in België²⁹ en Duitsland³⁰ is geen uitwijk op grote schaal vastgesteld van vrachtwagens naar het onderliggend wegennet. In een beperkt aantal lokale situaties is sprake van uitwijk naar het onderliggend wegennet. In België heeft dit geleid tot het besluit om enkele wegvakken aan het heffingsnetwerk toe te voegen.

Evaluatie

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat zendt elke vier jaar een verslag aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid van deze wet in de praktijk. Deze evaluatieverplichting sluit aan bij de door de Eurovignetrichtlijn vereiste vierjaarlijkse verslaglegging aan de Europese Commissie. De monitoringsgegevens die worden gebruikt voor het bepalen van de omvang van het uitwijkend vrachtverkeer zullen ook bij de evaluatie worden betrokken om uitspraken te kunnen doen over de invloed van het invoeren van een vrachtwagenheffing op de verkeersstromen.

In de evaluatie zal ook gekeken worden naar bescherming van de privacy.

Inwerkingtreding

De inwerkingtreding geschiedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De Wet vrachtwagenheffing zal naar verwachting gefaseerd in werking treden. De artikelen die specifiek betrekking hebben op de heffing zullen in werking treden op het moment dat de vrachtwagenheffing ook daadwerkelijk wordt geheven. Voorafgaand daaraan wordt mogelijk gemaakt dat bijvoorbeeld al ontheffingen kunnen worden verleend. Voor de termijn van publiceren en de (gedeeltelijke) inwerkingtreding van de wet zal rekening worden gehouden met de minimuminvoeringstermijn van tenminste twee maanden. Voor de inwerkingtreding van de wet zal rekening worden gehouden met de vaste verandermomenten, te weten inwerkingtreding op 1 januari of 1 juli.

3. Verhouding tot bestaande regelgeving en hoger recht

3.1 Nationale wetgeving

Grondwet

De vrachtwagenheffing is een heffing van het Rijk. Op grond van artikel 104 Grondwet geldt daarom dat de heffing bij wet moet worden geregeld. In ieder geval moeten de betalingsplichtige, het tarief en het belastbaar feit op wetsniveau worden geregeld. Het wetsvoorstel bevat daarom regels die:

- erin voorzien dat de houder van een vrachtwagen betalingsplichtige is;
- erin voorzien dat er een tarief geldt waarvan de hoogte is gedifferentieerd naar gewichtsklasse en euro-emissieklasse;

²⁹ Analyse voor- en nameting kilometerheffing vrachtwagens, Departement MOW Afdeling Beleid, 2017.

³⁰ Bericht über Verkehrsverlagerungen auf das nachgeordnete Straßennetz in Folge der Einführung der Lkw-Maut, 2016, Unter- richtung durch die Bundesregierung, Drucksache 18/10567.



- de wegvakken bepalen waarvoor de heffing geldt.

Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr)

De Awr is van toepassing op een rijksbelasting die wordt geheven door de rijksbelastingdienst. De vrachtwagenheffing wordt niet geheven door de rijksbelastingdienst maar door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. De Algemene wet inzake rijksbelastingen is niet van toepassing op de vrachtwagenheffing.

Comptabiliteitswet 2016

Op grond van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 is in paragrafen 1.2, 1.3 en 4.3 van deze toelichting ingegaan op de verwachte effectiviteit van dit wetsvoorstel. In de toelichting zijn elementen opgenomen die naast de verwachte doelmatigheid ook ingaan op de verwachte doeltreffendheid die met het voorstel wordt nagestreefd.

Wegenwet

Op grond van artikel 14, eerste lid, Wegenwet hebben de rechthebbende op en de onderhoudsplichtige van een weg de plicht alle verkeer over de weg te dulden. Aan dit artikel voegt het wetsvoorstel toe dat dit de vrachtwagenheffing onverlet laat.

Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15

De vrachtwagenheffing wordt niet van toepassing op de twee wegvakken Blankenburgverbinding en ViA15. Op deze wegvakken blijft het tolregime van de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 van toepassing. Het doel van de tolheffing in de Wet tijdelijke tolheffing, is de financiering van de twee projecten. De heffing stopt als de projecten zijn afbetaald. Dat is wezenlijk anders dan het betalen naar gereden kilometers. Hoe de uitvoering van beide heffingsnetwerken op elkaar afgestemd kan worden, wordt onderzocht.

Tunnelwet Westerschelde

De vrachtwagenheffing wordt niet van toepassing op de Westerscheldetunnel. De Tunnelwet Westerschelde maakt tolheffing bij de Westerscheldetunnel mogelijk. Deze tunnel is op 14 maart 2003 geopend. De heffing voor de Westerscheldetunnel vervalt in 2034. De Tunnelwet Westerschelde wordt door het onderhavige wetsvoorstel niet geraakt en ook andersom zijn er geen gevolgen voor het onderhavige wetsvoorstel.

Wegenverkeerswet 1994

Dit wetsvoorstel wijzigt de Wegenverkeerswet 1994 waarmee wordt benadrukt dat het kentekenregister er ook toe strekt gegevens te bevatten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de vrachtwagenheffing. De Minister kan de benodigde gegevens uit het kentekenregister opvragen op grond van artikel 43, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994.

Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994

De tarieven in de motorrijtuigenbelasting voor vrachtauto's als bedoeld in de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 worden door dit wetsvoorstel verlaagd.

Algemene wet bestuursrecht

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) kent een algemene regeling voor bestuursrechtelijke geldschulden (titel 4.4 Awb). Het wetsvoorstel maakt gebruik van de mogelijkheid van artikel 4:88 Awb om de bestuursrechtelijke geldschuld zonder beschikking te laten vaststellen. Hoewel het wetsvoorstel een betalingsverplichting bevat die kwalificeert als bestuursrechtelijke geldschuld, vindt registratie en inning door private partijen op grond van overeenkomsten plaats. Daarvoor is het nodig om enkele afdelingen van titel 4.4 Awb buiten toepassing te verklaren. Ook wordt beroep bij de bestuursrechter voor de betalingsverplichting van de dienst aanbieder aan de Minister en de betalingsverplichting van de houder aan de dienst aanbieder uitgesloten.

Op grond van het wetsvoorstel kan een bestuurlijke boete worden opgelegd voor bepaalde overtredingen. De bepalingen van titel 5.4 Awb over de bestuurlijke boete zijn daarbij als uitgangspunt genomen.

3.2 Europese wetgeving

Eurovignetrichtlijn

De Eurovignetrichtlijn bepaalt onder andere de wijze waarop de tarieven van de vrachtwagenheffing mogen worden opgebouwd.³¹ Daarnaast bevat het de verplichting om differentiatie van tarieven op basis van de euro-emissieklassen van voertuigen plaats te laten vinden.³² De Eurovignetrichtlijn schrijft ook voor dat de vrachtwagenheffing en de heffing van het Eurovignet niet tegelijkertijd mogen plaatsvinden.³³ Zo wordt voorgeschreven dat vrachtwagens van meer dan 3.500 kg onder de heffingsplicht zouden moeten vallen wanneer er tol wordt geheven.³⁴ Alleen onder bepaalde voorwaarden mogen lidstaten een hoger gewicht gebruiken.³⁵ Bijvoorbeeld wanneer specifiek door voertuigen tussen 3.500 kg en 12.000 kg als gevolg van sluipverkeer aanzienlijke ongunstige gevolgen zouden veroorzaken, of als het toevoegen van deze groep voertuigen administratieve kosten zou meebrengen van meer dan 30 procent van de extra door die uitbreiding voortgebrachte inkomsten. Beide uitzonderingsgronden zijn voor de vrachtwagenheffing niet van toepassing. Ook staat de Eurovignetrichtlijn niet in de weg aan de mogelijkheid om de opbrengsten van heffing aan te wenden voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector.

De hoogte van de boetes wordt afgestemd op vergelijkbare boetes in Nederland. Daarnaast worden de boetes afgestemd op boetes in Duitsland en België die in verband staan met de vrachtwagenheffing in die landen. Op grond van de Eurovignetrichtlijn moeten sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.³⁶

De Eurovignetrichtlijn wordt momenteel herzien. In het oorspronkelijke voorstel hiervoor geeft de Europese Commissie aan dat betalen per kilometer een sleutelrol kan vervullen bij het stimuleren van schoner en efficiënter vervoer.³⁷ De onderhandelingen over de herziening van de Eurovignetrichtlijn zijn nog gaande. De regering kan op de uitkomst daarvan niet vooruitlopen. De uitkomst van de onderhandelingen over de herziening kan er toe leiden dat een aanpassing van dit wetsvoorstel nodig is. Dit kan bijvoorbeeld gaan om aanpassingen in tariefdifferentiatie. Voor zover dit wetsvoorstel voorziet in implementatie van de Eurovignetrichtlijn, is aan het einde van deze memorie van toelichting een transponeringstabel opgenomen.

Bijlage 0 van de Eurovignetrichtlijn verwijst naar Verordening (EU) 595/2009.³⁸ Hierin is de maximum emissiegrenswaarde voor EURO VI opgenomen. Zoals in paragraaf 2.3 is toegelicht is dit één van de euro-emissieklassen die bepalend is voor het te heffen tarief.

EETS-richtlijn

Recent is een nieuwe EETS-richtlijn aangenomen. De vorige richtlijn (2004/52/EG) is geïmplementeerd in de Wegenverkeerswet 1994. De nieuwe EETS-richtlijn moet uiterlijk 19 oktober 2021 omgezet zijn in nationale wetgeving. De implementatie vindt plaats door het wetsvoorstel Implementatie EETS-richtlijn die parallel aan dit wetsvoorstel wordt voorbereid. Het wetsvoorstel voor de implementatie van de EETS-richtlijn draagt samen met dit wetsvoorstel bij aan de harmonisatie van elektronische tolsystemen binnen de EER en aan de mogelijkheid om gegevens uit te wisselen tussen lidstaten in het geval van niet-betaling van wegentol. Op een aantal punten wordt in het wetsvoorstel vrachtwagenheffing van het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn binnen de kaders van de EETS-richtlijn afgeweken.

De EETS-richtlijn is van toepassing op de elektronische inning van alle typen tolgelden op het hele wegennet binnen de EER. De richtlijn is dus ook van toepassing op de vrachtwagenheffing. Op basis van deze richtlijn moeten lidstaten toegang bieden aan private dienstaanbieders voor de inning van tolgelden. Gebruikers van de toldienst (de weggebruikers) worden hiermee beoogd in staat te worden

³¹ Artikel 7 sexies Richtlijn 1999/62/EG.

³² Artikel 7 octies, eerste lid, Richtlijn 1999/62/EG.

³³ Artikel 7, tweede lid, Richtlijn 1999/62/EG.

³⁴ Artikel 7, eerste lid, in combinatie met artikel 2, onder d, Richtlijn 1999/62/EG.

³⁵ Artikel 7, vijfde lid, Richtlijn 1999/62/EG.

³⁶ Artikel 9 bis Richtlijn 1999/62/EG.

³⁷ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen, wat betreft de bepalingen inzake belastingen op voertuigen, COM (2017) 275 en Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen, wat betreft de bepalingen inzake belastingen op voertuigen, COM (2017) 276.

³⁸ Verordening (EG) nr. 595/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen en motoren met betrekking tot emissies van zware bedrijfsvoertuigen (Euro VI) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie, tot wijziging van Verordening (EG) nr. 715/2007 en Richtlijn 2007/46/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 80/1269/EEG, 2005/55/EG en 2005/78/EG (PbEU 2009, L 188).

gesteld om met één overeenkomst bij één dienstaanbieder tol te kunnen betalen in alle toldomeinen waar elektronische tolheffingssystemen worden gebruikt. De nieuwe EETS-richtlijn laat meer flexibiliteit toe in de toe te passen boordapparatuur. Ook is de mogelijkheid gecreëerd om kentekengegevens uit te wisselen tussen verschillende lidstaten voor de handhaving.³⁹ Met de gegevensuitwisseling kan Nederland in dat geval een boete naar de buitenlandse kentekenhouder opsturen. Dit maakt de handhaving effectiever en efficiënter en leidt tot een gelijk speelveld.

De EETS-richtlijn bevat onder meer:

- definities voor actoren e.d.⁴⁰;
- technologische oplossingen voor de elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer waarvoor boordapparatuur moet worden geïnstalleerd of gebruikt⁴¹;
- bepalingen over de registratie van EETS-aanbieders⁴²;
- rechten en plichten voor de EETS-aanbieder⁴³; en
- rechten en plichten voor de tolheffer⁴⁴.

Overige Europese kaders

Het wetsvoorstel gaat in lijn met de EETS-richtlijn uit van een dienstaanbieder die een overeenkomst sluit met de houder en die een overeenkomst sluit met de Minister (de tolheffer). Voor zover de Dienstenrichtlijn⁴⁵ daarop van toepassing zou kunnen zijn, bepaald artikel 2, tweede lid, onder d, van die richtlijn dat als het gaat om diensten die vallen binnen de werkingssfeer van titel V (vervoer) van het EG-verdrag (inmiddels titel VI VWEU), die diensten van de Dienstenrichtlijn uitgezonderd zijn.

Europese kaders voor de bescherming van persoonsgegevens in de AVG, waarnaar al verwezen wordt in paragraaf 2.9, worden in hoofdstuk 5 van deze toelichting nader uitgewerkt.

Op basis van de BTW-richtlijn⁴⁶ en de daarop gebaseerde Wet op de omzetbelasting 1986 is geen omzetbelasting verschuldigd over de vrachtwagenheffing. Alle door de Minister opgedragen taken die door een publiekrechtelijk lichaam of een zelfstandig bestuursorgaan tegen vergoeding worden verricht blijven buiten de btw. De betaling van de vrachtwagenheffing aan de dienstaanbieder geldt als voldoening van de vrachtwagenheffing aan de Minister door de houder. Wel is omzetbelasting verschuldigd over de vergoeding die de dienstaanbieder ontvangt van de overheid voor het innen en doorstorten van de door de houder verschuldigde vrachtwagenheffing. Voor het overige zijn de normale omzetbelastingregels van toepassing.

4. Uitvoering

4.1 Inleiding

De uitvoering wordt de komende jaren nader uitgewerkt. Dit hoofdstuk beschrijft de huidige inzichten voor de uitvoering van dit wetsvoorstel en de uitgangspunten van de regering hierbij. In paragraaf 4.2 worden de onderdelen van de uitvoering van de vrachtwagenheffing toegelicht. Hierin wordt ook ingegaan op de betrokkenen bij de uitvoering van dit wetsvoorstel. Vervolgens wordt achtereenvolgens ingegaan op de financiële gevolgen van het wetsvoorstel (paragraaf 4.3), de relatie met bestaande en nieuwe tolgebieden (paragraaf 4.4) en de terugsluis (paragraaf 4.5). Tot slot wordt in paragraaf 4.6 nader ingegaan op de monitoring.

4.2 Onderdelen van de uitvoering

Voor de uitvoering van taken maakt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat als tolheffer gebruik van een mix van private organisaties en publieke uitvoeringsorganisaties. Voor de uitvoering van de publieke taken zijn het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Dienst Wegverkeer (RDW) en Rijkswaterstaat in beeld. Deze organisaties hebben

³⁹ In de EETS-richtlijn wordt dezelfde systematiek als in de CBE-richtlijn (Richtlijn (EU) 2015/413 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015 ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen (PbEU 2015, L 68/9) gehanteerd en wordt voor de uitwerking bij de systematiek voor de uitwisseling van kentekengegevens aangesloten.

⁴⁰ Artikel 2 Richtlijn (EU) 2019/520.

⁴¹ Artikel 3 Richtlijn (EU) 2019/520.

⁴² Artikel 4 Richtlijn (EU) 2019/520.

⁴³ Artikel 5 Richtlijn (EU) 2019/520. De rechten en plichten van actoren binnen de EETS waren onder de oude richtlijn vooral in het Besluit 2009/750/EG opgenomen. Deze bepalingen zijn bij de herziening grotendeels opgenomen in de richtlijn zelf.

⁴⁴ Artikel 6 Richtlijn (EU) 2019/520.

⁴⁵ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376).

⁴⁶ Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PbEU 2006, L 347).

een wetgevingstoets uitgevoerd, zie par. 7.3. Mede op basis hiervan en op basis van de verdere uitwerking van het heffingssysteem wordt de taakverdeling nader vormgegeven.

Communicatie en voorlichting

Duidelijke communicatie over het systeem aan de houders van vrachtwagens is van groot belang voor het succes van de vrachtwagenheffing. Voorkomen moet worden dat houders zich niet bewust zijn dat ze betalingsplichtig zijn, of niet weten hoe het systeem werkt. Dit vereist goede en tijdige communicatie en voorlichting, zodat duidelijk is hoe de heffing betaald kan worden. Hierbij valt te denken aan het voorafgaand aan de start van de heffing informeren van houders van vrachtwagens en de beantwoording van hun vragen. Dit zijn naar verwachting vragen als: waar de heffing geldt, welke dienstverleners er zijn, wat de tarieven zijn, op welke wijze de heffing kan worden voldaan en wat de gevolgen zijn als de heffing niet (of niet tijdig) wordt betaald. Hierbij wordt opgemerkt dat klantcontact rondom het voldoen van de heffing zal plaatsvinden tussen houders van een vrachtwagen en dienstverleners.

De overheid zal zich voor communicatie en voorlichting focussen op drie aspecten. Voorafgaand aan de start van de heffing zal een gerichte nationale en internationale voorlichting voor de vervoerssector worden opgezet. Die moet ervoor zorgen dat zowel Nederlandse als buitenlandse houders van vrachtwagens bekend zijn met de regels en zich kunnen voorbereiden, bijvoorbeeld door het sluiten van een overeenkomst met een dienstverlener. Tijdens de realisatie wordt er ook op diverse manieren aandacht besteed aan de introductie van de heffing en wat er nodig is om goed voorbereid op weg te gaan. Ook zal er een website en een telefonische voorziening worden ingericht waar weggebruikers terecht kunnen met al hun vragen over de heffing. Deze voorziening zal vergelijkbaar zijn met de publieksinformatievoorziening die de Belgische overheidsorganisatie Viapass heeft ingericht. Tot slot wordt passende informatie verstrekt over het wegennet waar de heffing van toepassing is.

Boordapparatuur

In het wetsvoorstel is opgenomen dat voor de registratie van het aantal gereden kilometers gebruik zal worden gemaakt van boordapparatuur.

De boordapparatuur maakt gebruik van het satellietnavigatiesysteem (dat wil zeggen plaatsbepaling per satelliet, GNSS). De boordapparatuur wordt aan de gebruiker ter beschikking gesteld door een dienstverlener.

In Europa worden verschillende technieken gebruikt voor elektronische tolheffing.⁴⁷ De technisch meest geschikte of meest kosteneffectieve oplossing is verschillend per situatie. Met name karakteristieken van het verkeer, heffingsprincipe en de complexiteit van het heffingsnetwerk zijn bepalend. De EETS-richtlijn stelt dat alle nieuwe elektronische tolheffingssystemen die in gebruik worden genomen, voor de afhandeling van elektronische tolheffingstransacties moeten zijn gebaseerd op satellietinformatie (GNSS), 5,8 GHz microgolfttechnologie (DSRC) of automatische nummerplaatherkenning (ANPR).

In een studie uit 2014⁴⁸ uitgevoerd in opdracht van het Europese Parlement, worden de verschillende technologie-opties voor elektronische wegbeprijzing met elkaar vergeleken. Uit deze studie blijkt dat de toepasbaarheid van de verschillende technologieën sterk samenhangt met de karakteristieken van het beprijzingssysteem. Een studie van DG MOVE geeft aan dat bij een tolnetwerk met een lengte van meer dan 5.000 kilometer een GNSS-gebaseerd systeem te verkiezen is boven een systeem gebaseerd op DSRC.⁴⁹ De lengte van het te beprijzen deel van het Nederlandse wegennet ligt daar boven (ruim 6.000 km). Ook kent alleen al het snelwegennet ruim 600 op- en afritten en vereist een DSRC-systeem dat na elke afrit een portaal wordt geplaatst. Dit zou de kosten van (relatief duurdere) GNSS-boordapparatuur ruim overstijgen. Beprijzing op basis van GNSS-technologie ligt daarom het meest voor de hand. Dit systeem is bovendien gelijk aan de systemen die in België en Duitsland worden gebruikt, waardoor boordapparatuur van EETS-aanbieders uit Duitsland en België ook in Nederland kan worden gebruikt, mits die EETS-aanbieders door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat worden geaccrediteerd.

Het registreren van de kilometers met een ticketsysteem voor minder frequente gebruikers behoort niet tot de mogelijkheden. Een ticketsysteem leidt weliswaar tot minder kosten voor boordapparatuur, maar de meerkosten zijn minimaal even hoog. Hiervoor zouden terminals gebouwd moeten worden, meer bebording moeten worden geplaatst en er zou een dubbel uitgevoerde backoffice nodig zijn. Dit leidt ook tot hogere handhavingskosten. Daarnaast zijn er aanzienlijke nadelen aan een ticketsysteem

⁴⁷ KPMG, Internationaal onderzoek kilometerheffing vracht, bijlage bij Kamerstukken 2017/18, 29 398, nr. 611, pp. 29 t/m 42.

⁴⁸ Directorate General for Internal Policies (2014) *Technology Options for the European Electronic Toll Service* (IP/B/TRAN/FWC/2010-006/LOT1/C1/SC7).

⁴⁹ Directorate General for Mobility and Transport (2015) *Study on 'State of the Art of Electronic Road Tolling'* (MOVE/D3/2014-259).



voor de gebruikers. Zo moeten gebruikers bijvoorbeeld van te voren bedenken waar ze precies gaan rijden.

Betaling en klantcontact

In het wetsvoorstel is het systeem van betaling opgezet in lijn met de EETS-richtlijn. Zo kan er gekozen worden tussen de hoofddienstaanbieder of een EETS-aanbieder en kunnen klanten van EETS-aanbieders in beginsel met één set boordapparatuur, één contract en één factuur van verschillende tolgebieden in Europa gebruikmaken.

De meeste EETS-aanbieders zijn verbonden aan of zijn dochter van een moederonderneming zoals een energiemaatschappij of mobiliteitsprovider. Vaak bieden deze bedrijven meerdere diensten aan (zoals tankpassen, pechhulp en *fleet management*). Dat biedt gebruikers de mogelijkheid meerdere diensten gebundeld af te nemen, wat het gebruiksgemak vergroot. De regering streeft er naar de markt van EETS-aanbieders zoveel mogelijk te benutten.⁵⁰ Daartoe wordt beoogd dat bij de start van de heffing meerdere EETS-aanbieders in het Nederlandse toldomein hun diensten aanbieden.

De diensaanbieder – dit is zowel de EETS-aanbieder (zie paragraaf 2.4) als de hoofddienstaanbieder (zie paragraaf 2.5) – is verantwoordelijk voor het afdragen van de verschuldigde heffing aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Hiertoe zullen namens de Staat (de Minister) overeenkomsten met diensaanbieders worden gesloten. De Minister sluit met elke diensaanbieder een overeenkomst. Deze overeenkomsten bevatten voldoende waarborgen om ervoor te zorgen dat de diensaanbieder het verschuldigde bedrag tijdig en volledig afdraagt, de continuïteit verzekerd is en de financiële risico's voor de Staat beperkt blijven.

De Minister controleert of de diensaanbieders zich aan de respectievelijke overeenkomsten houden. Hiertoe zal onder andere monitoring plaatsvinden op de technische prestaties, de kwaliteit van de geleverde data en de wettelijke eisen aan de gegevensstromen voor bijvoorbeeld beveiliging en privacy.

Toezicht en handhaving

Op verschillende plekken in de uitvoering zal toezicht en handhaving plaatsvinden. In algemene zin geldt dat de regering streeft naar een toezicht- en handhavingssysteem met zowel een preventieve als corrigerende werking, voor zowel binnenlandse als buitenlandse houders van een vrachtwagen. De preventieve werking bestaat uit voldoende communicatie en voorlichting. De corrigerende werking wordt mogelijk gemaakt door het creëren van een wettelijk instrumentarium met voldoende bevoegdheden. Zo kan een bestuurlijke boete worden opgelegd als bij een wegportaal wordt gedetecteerd dat een houder van een vrachtwagen de boordapparatuur niet aan heeft staan. In bepaalde gevallen is het mogelijk om een boete direct uit te reiken aan de bestuurder van een vrachtwagen. Het wetsvoorstel bevat daartoe mogelijkheden tot fysieke handhaving in de vorm van het doen stilhouden van het voertuig. De uitwerking van de maatregelen wordt in overleg met de beoogde toezichthouders en uitvoerder(s) van de handhaving vormgegeven.

In paragraaf 2.7 van deze toelichting is beschreven dat voor de handhaving een keuze is gemaakt tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties. De toezichthouder zal met automatische voorzieningen en via fysiek toezicht controleren of voertuigen beschikken over naar behoren werkende boordapparatuur. Als dat niet het geval is, wordt een boete opgelegd. Als de boete niet tijdig wordt betaald, volgt een verhoging van het boetebedrag. Incasso van bestuurlijke boetes kan worden afgedwongen: voor Nederlandse voertuigen via een deurwaarder, voor voertuigen uit andere EU-lidstaten via het overdragen van de boete naar de lidstaat van herkomst. Als er dan niet betaald wordt, kan het voertuig stil worden gehouden. Daarbij kan het openstaande bedrag direct worden ingevorderd of kan het voertuig in bewaring worden gesteld. Voor de gegevensuitwisseling geldt dat Nederland op grond van artikel 8a van het Kentekenreglement al informatie verstrekt aan bevoegde autoriteiten uit andere landen bij niet betaling van wegentol. Nieuw is de grondslag die het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn beoogt te bieden om ook kentekengegevens op te vragen bij een daartoe aangewezen nationaal contactpunt van een andere lidstaat. Dit maakt de handhaving makkelijker en dit draagt ook bij aan de doelstelling van een eerlijk en gelijk speelveld voor Nederlandse en buitenlandse kentekenhouders van vrachtwagens.

Op te leggen boetes van voertuigen waar de NAW-gegevens niet kunnen worden achterhaald, mogen bij die voertuigen ook direct worden ingevorderd.

⁵⁰ Zie ook Koepelnotitie markt- en organisatie model vrachtwagenheffing, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 31 305, nr. 272.

Overige betrokkenen

- **Beheerder register**
Met een register wordt gezorgd voor een centrale registratie van gegevens die de Minister, de toezichthouder en de uitvoeringsorganisaties kunnen verwerken voor de uitvoering van de vrachtwagenheffing.
- **Bemiddelende instantie**
De EETS-richtlijn schrijft voor dat voor het beslechten van eventuele geschillen tussen dienst-aanbieders en de organisatie waarmee deze aanbieders contracten afsluiten of in onderhandeling zijn, een bemiddelende instantie wordt ingesteld. De bemiddelende instantie wordt ingericht in het kader van het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn. Deze instantie wordt niet alleen voor de vrachtwagenheffing ingesteld, maar ook voor andere elektronische tolsystemen in Nederland.
- **Registrerende instantie**
Momenteel registreert de RDW al bedrijven die zich als EETS-dienst-aanbieder willen laten registreren conform de Europese Beschikking 2009/750/EG.⁵¹ In de nieuwe EETS-richtlijn zijn de eisen hierover vrijwel gelijk gebleven. In Nederland wordt hieraan op dit moment voldaan door de Regeling elektronische tolheffingssystemen.

4.3 Financiële gevolgen

Inleiding

De inkomsten uit de heffing zullen in overleg met de vervoerssector worden teruggesluisd naar de vervoerssector door verlaging van de motorrijtuigenbelasting op vrachtauto's en door gelden voor innovatie en verduurzaming. Uitgangspunt hierbij is dat de invoering neutraal is voor de schatkist (het saldo van de Economische en Monetaire Unie, EMU-saldo). Daarom worden de systeemkosten en de compensatie voor de derving van de inkomsten uit het Eurovignet en voor de afname van de accijnsinkomsten uit de opbrengsten van de vrachtwagenheffing gedekt.

Voor het wetsvoorstel zijn de structurele budgettaire effecten in beeld gebracht. Voor deze effecten zijn de opbrengsten en kosten in 2030 geraamd uitgaande van de vrachtverkeersvolumes uit de WLO-scenario's (hoog en laag) op basis van het Landelijk Modelsysteem LMS.⁵² Deze scenario's en het LMS vormen de basis voor veel beleidsbeslissingen op het gebied van de fysieke leefomgeving in Nederland. Het LMS geeft een prognose voor de lange termijn. In deze paragraaf worden de structurele opbrengsten en kosten nader toegelicht. Op basis van deze volumes zijn ook de verschillende lange termijneffecten in beeld gebracht en samengebracht in de maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA).⁵³

In de begroting van 2022 zal de definitieve raming van de opbrengsten en kosten worden opgenomen voor de eerste jaren (2023-2026) na invoering van de vrachtwagenheffing, ervan uitgaande dat het wetsvoorstel in 2023 in werking treedt.

De definitieve raming zal gebaseerd worden op de meest actuele versie van de Middellange Termijn raming (MLT) van het Centraal Planbureau. Er is gekozen voor MLT omdat deze, in tegenstelling tot LMS, jaarlijks wordt geactualiseerd. Het MLT geeft een betrouwbare prognose op korte termijn. Door het gebruik van zo actueel mogelijke cijfers kan rekening worden gehouden met de meest recente ontwikkelingen voor het opstellen van de raming, waardoor de raming zo realistisch mogelijk is.

Variabele lasten

De lasten van de vrachtwagenheffing voor houders van een vrachtwagen (en de inkomsten voor de overheid) zijn primair afhankelijk van het gekozen tarief per kilometer en het aantal gereden kilometers. Daarnaast fluctueren de lasten al naar gelang het wegennet waarop wordt geheven. Indirect spelen ook de mate van economische groei en de ontwikkeling van het wagenpark een rol. De raming van de lasten van een heffing op de autosnelwegen en wegen waar substantiële uitwijk plaatsvindt, varieert tussen de circa € 615 miljoen (scenario WLO Laag) en 685 miljoen (scenario WLO Hoog) bij een gemiddeld tarief van € 0,149 per kilometer.

Systeemkosten

Om de vrachtwagenheffing te kunnen invoeren en exploiteren, zullen er kosten worden gemaakt. Het

⁵¹ Beschikking van de Commissie van 6 oktober 2009 tot definiëring van de Europese elektronische tolheffingsdienst en de bijbehorende technische onderdelen (2009/750/EG) (PbEU 2009, L 268).

⁵² Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving WLO2015, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Centraal Planbureau (CPB). Scenario's Laag en Hoog zijn de twee referentiescenario's voor onder andere demografische en economische ontwikkeling van Nederland.

⁵³ Arcadis (2020), MKBA vrachtwagenheffing.

gaat enerzijds om eenmalige investeringskosten die nodig zijn om het systeem te ontwikkelen en gebruiksklaar te maken en anderzijds om jaarlijkse exploitatiekosten.

De investeringskosten van het systeem zijn onder te verdelen in personeelskosten, voorbereidingskosten en realisatiekosten. De voorbereidingskosten betreffen onder andere de kosten van voorbereidende onderzoeken, adviezen, accreditatie van EETS-aanbieders en aanbestedingen van systemen, diensten en voorzieningen. De realisatiekosten zijn de kosten die gepaard gaan met het realiseren en testen van onder andere de hoofddienstaanbieder, EETS-aanbieders en overige systemen, diensten en voorzieningen. De laatstgenoemde categorie bestaat onder andere uit bebording, toezichts- en controle-instrumenten en voorzieningen voor handhaving en bezwaar en beroep.⁵⁴

Bij de jaarlijkse exploitatiekosten gaat het om de kosten die de publieke uitvoeringsorganisaties maken voor onder andere het beheer van bovengenoemde systemen, diensten en voorzieningen, voor toezicht en handhaving en voor het beheren van de overeenkomsten met de hoofddienstaanbieder en de EETS-aanbieders. Ook de vergoedingen voor de dienaarbieders vallen onder exploitatiekosten.

De eenmalige investeringskosten liggen rond de € 200 miljoen (prijspeil 2019). De jaarlijkse exploitatiekosten van het heffingssysteem zijn geraamd op € 100 tot € 125 miljoen per jaar. De hoogte van deze kosten is in lijn met de kosten die – zo blijkt uit onderzoek⁵⁵ – gelden voor andere elektronische tolheffingssystemen.

Gevolgen voor bestaande belastingen

Door de komst van de vrachtwagenheffing zal de BZM niet langer in Nederland worden geheven. De verwachte te derven inkomsten van het Eurovignet bedragen voor Nederland jaarlijks circa € 200 miljoen (prijspeil 2019). Deze derving van inkomsten voor de rijksbegroting wordt gedekt door de inkomsten uit de vrachtwagenheffing.

Zodra de vrachtwagenheffing is ingevoerd, wordt de motorrijtuigenbelasting voor vrachtwagens verlaagd. De verlaging levert circa € 40 miljoen (prijspeil 2019) minder inkomsten voor de schatkist op. Dit levert een evenredige lastenverlaging voor houders van een vrachtwagen op. Uit het onderzoek naar de effecten van vrachtwagenheffing blijkt dat er door vrachtwagens minder kilometers worden gereden dan in een situatie zonder vrachtwagenheffing. Opgeteld leidt dit tot een accijnsderving van circa € 25 miljoen per jaar (prijspeil 2019).⁵⁶ Deze derving wordt gedekt uit de inkomsten van de vrachtwagenheffing.

Middelen voor innovatie en verduurzaming

Een indicatie voor de omvang van de middelen voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector ligt in 2030 tussen € 250 en € 310 miljoen per jaar. De middelen voor de terugsluis zijn pas beschikbaar na de invoering van de heffing; voorfinanciering van maatregelen kan niet plaatsvinden. De bestedingsrichtingen worden, in overleg met vertegenwoordigers van de vervoerssector, via een meerjarenprogramma uitgewerkt tot concrete maatregelen.

Begrotingstechnische verwerking

De netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing worden ingezet voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector. Deze middelen voor innovatie en verduurzaming maken deel uit van het uitgavenkader van de Rijksbegroting. Zowel de heffingsopbrengst als de terugsluis worden verantwoord op de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, waarbij de heffingsopbrengst onderdeel uitmaakt van het inkomstenkader van de rijksbegroting en de terugsluis deel uitmaakt van het uitgavenkader. Om de budgettaire zekerheid van de gelden voor terugsluis te waarborgen, wordt een apart fonds op de beleidsbegroting opgenomen. Zo kunnen de opbrengsten en uitgaven van de vrachtwagenheffing overzichtelijk op de begroting worden weergegeven. Dit fonds kent een onbeperkte eindejaarsmarge zodat eventuele niet-uitgeputte gelden beschikbaar blijven voor besteding aan doelen uit het meerjarenprogramma innovatie en verduurzaming die in overleg met vertegenwoordigers van de vervoerssector worden bepaald. Het instellen van een begrotingsfonds zoals bedoeld in de Comptabiliteitswet 2016 is hierdoor niet nodig. Deze oplossing vergt geen

⁵⁴ Een overzicht van de te realiseren functionaliteiten is terug te vinden in het globaal ontwerp, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 31 305, nr. 272.

⁵⁵ KPMG, Internationaal onderzoek kilometerheffing vrachtbijlage bij Kamerstukken 2017/18, 29 398, nr. 611, pp. 69 tot en met 78.

⁵⁶ Arcadis (2020), MKBA Vrachtwagenheffing.

wetsaanpassing en is als zodanig niet in het wetsvoorstel opgenomen.⁵⁷

De ramingen zullen bij ieder nieuw kabinet automatisch worden herijkt. In de bijstelling van de raming van de ontvangsten worden de volgende variabelen in ieder geval meegenomen: hoogte van de tarieven, actuele prognoses van gereden kilometers, wegennet waarop de heffing geldt, voertuigen waarvoor de vrachtwagenheffing geldt, samenstelling van het wagenpark, exploitatiekosten en fiscale derving. Bij de bijstellingen wordt niet met terugwerkende kracht gecorrigeerd voor de realisaties uit achterliggende jaren.

4.4 Relatie met bestaande en nieuwe tolprojecten

Op dit moment worden nieuwe tijdelijke tolprojecten opgezet (Blankenburgverbinding en ViA15). Ook zijn er bestaande toltunnels (Kiltunnel en Westerscheldetunnel). De doelstelling van de tolprojecten en -tunnels is de bekostiging van de betreffende infrastructuur. Zoals beschreven in paragraaf 3.1 verandert dit niet door de invoering van de vrachtwagenheffing. Op de locaties waar al tol betaald moet worden, zou door de invoering van de vrachtwagenheffing dubbel worden geheven. Dit is onwenselijk. Daarom zal op die trajecten geen vrachtwagenheffing gelden.

Tussen de vrachtwagenheffing en de nog te realiseren tijdelijke tolheffing op de Blankenburgverbinding en ViA15 is een aantal overeenkomsten. Beide systemen gebruiken bijvoorbeeld het principe van 'free flow': de registratie geschiedt door middel van een geautomatiseerd systeem zonder slagbomen waardoor voertuigen niet hoeven te stoppen om te betalen. Ook zijn er enkele verschillen: zo geldt de tolheffing ook voor personenauto's, is de afgelegde afstand niet van belang voor de hoogte van de heffing en is het hebben van boordapparatuur voor de registratie niet verplicht. Er wordt onderzoek gedaan hoe de uitvoering van de beide systemen zo efficiënt mogelijk op elkaar kan worden afgestemd. Dit zal worden beschreven in het uitvoeringsplan tijdelijke tolheffing, conform de van toepassing zijnde wettelijke bepalingen.

4.5 Terugsluis

De netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing worden – conform het regeerakkoord – in overleg met vertegenwoordigers van de sector ingezet voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector. Deze middelen komen beschikbaar na de invoering van de heffing. Waar mogelijk wordt aangesloten op bestaande en geplande stimuleringsmaatregelen voor innovatie en verduurzaming, bijvoorbeeld in het kader van het Klimaatakkoord.⁵⁸

Over de terugsluis vindt sinds eind 2017 overleg plaats tussen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en vertegenwoordigers van drie organisaties: evofenedex, Transport en Logistiek Nederland (TLN) en de Stichting Vereniging Eigen Rijders Nederland (VERN). Er is gekozen voor deze drie organisaties binnen de vervoerssector, omdat zij met hun achterban het merendeel van de bedrijven vertegenwoordigen die de vrachtwagenheffing gaan opbrengen.

De besteding van de netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing aan verduurzaming draagt bij aan het behalen van de doelstellingen van het Nederlandse klimaatbeleid. In het Klimaatakkoord is de ambitie uitgesproken om de CO₂-uitstoot door achterland en continentaal vervoer in 2030 met 30 procent terug te dringen. Het betreft hier een tussendoel naar het nationale doel om in 2050 de CO₂-uitstoot met minimaal 95 procent ten opzichte van 1990 terug te dringen. Deze opgave zal een belangrijke richtinggevende doelstelling vormen bij de uitwerking van de terugsluis. Tevens zullen de terugsluismaatregelen bijdragen aan vermindering van geluidsoverlast, vermindering van de uitstoot van fijnstof en stikstof (NO_x). De maatregelen ondersteunen de invoering van *zero-emission-zones* in stedelijk gebied. De hiervoor beschreven transitie geeft een impuls aan de Nederlandse vervoerssector en versterkt de internationale concurrentiepositie. Daarnaast komt de netto-opbrengst van de vrachtwagenheffing ten goede aan het innoveren van de vervoerssector, meer in het bijzonder aan het bevorderen van een slim vervoerssysteem.

Het ministerie en de vertegenwoordigers van de vervoerssector zijn in 2019 een indicatief en adaptief maatregelenpakket voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector overeengekomen, bestaande uit de volgende sporen: de versnelde transitie naar emissieloos vrachtvervoer, in de vorm van batterij-elektrisch of waterstof-elektrisch aangedreven vrachtwagens, het tijdelijk gebruik van hernieuwbare brandstoffen als overgangstechnologie naar emissieloos vrachtvervoer en het

⁵⁷ Bestaande voorbeelden van dergelijke fondsartikelen zijn het Toekomstfonds en ETS bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, het Revoluerend Fonds Energiebesparing bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het transitiefonds medisch specialisten bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Zie ook de brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 26 juni 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 31 305, nr. 292) onder andere in reactie op de motie Schonis c.s. (Kamerstukken II 2018/19, 31 305, nr. 282).

⁵⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32 813, nr. 342, pp. 66, 68 en 69.

stimuleren van innovaties van logistieke ketens. Dit laatste draagt onder meer bij aan een vermindering van het aantal gereden voertuigkilometers. Binnen deze sporen is een aantal potentiële maatregelen geïdentificeerd.

Dit indicatieve en adaptieve maatregelenpakket zal naar verwachting de basis vormen van het in artikel 12 van het wetsvoorstel opgenomen meerjarenprogramma.

Bij de verdere uitwerking worden de volgende criteria gehanteerd die in overleg met de vertegenwoordigers van de vervoerssector tot stand zijn gekomen:

- de maatregelen moeten doeltreffend zijn: de mate waarin de maatregel bijdraagt aan het bereiken van de beoogde doelstellingen. Een versnipperd landschap met een veelheid aan maatregelen moet worden voorkomen;
- de maatregelen moeten doelmatig zijn: de maatregelen dragen bij aan innovatie en verduurzaming van de vervoerssector en leiden tot een minimale lastendruk voor ondernemers;
- de maatregelen moeten richtinggevend zijn: de maatregelen zijn dermate solide dat dit de ondernemers in de vervoerssector investeringszekerheid biedt voor de langere termijn en hen zo in staat stelt verantwoorde investeringsbeslissingen te nemen;
- de maatregelen leiden tot kansen voor zowel grote als kleine bedrijven.

Bij de nadere concretisering van de maatregelen gelden de volgende randvoorwaarden:

- de maatregelen zijn sectorrelevant: de maatregelen komen direct of indirect ten gunste van de (vertegenwoordigers van de) betalingsplichtigen. Een rechtstreekse stimulering van bijvoorbeeld de binnenvaart of het spoor past daar niet bij. Wel bieden de terugsluismaatregelen voldoende kansen om bij te dragen aan een schoner, concurrerend en innovatief vervoerssysteem, waarvan de gehele logistieke keten profiteert.
- de maatregelen zijn rechtmatig: de maatregelen zijn in lijn met de Comptabiliteitswet 2016 en er wordt rekening gehouden met regels over staatssteun.

Deze transitieopgave vergt – over een reeks van jaren – een goed gerichte, gecoördineerde en gezamenlijke inspanning. Het betreft een complexe en kostbare veranderopgave waarvoor de terugsluis vanaf de operationele start van de heffing jaarlijks zal worden ingezet om de vervoerssector in staat te stellen de gewenste systeemsprong te maken. De snelheid en het feitelijke verloop van de totale transitie is op dit moment nog niet gedetailleerd te voorspellen. Toekomstige technologische, maatschappelijke en economische ontwikkelingen zijn bepalend voor de richting en het tempo. Uiteindelijk zullen deze ontwikkelingen leiden tot een meer geïntegreerd vervoerssysteem dat steeds schoner wordt.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de vertegenwoordigers van de vervoerssector zijn ervan doordrongen dat de opgave een collectieve inspanning betreft. Daarom zijn zij voornemens om – in lijn met het in de wet genoemde overleg met de sector – een overeenkomst te sluiten. Hiermee wordt benadrukt dat de partijen het genoemde traject op weg naar een duurzame en innovatieve vervoerssector de komende jaren gezamenlijk en in goed overleg willen voortzetten.

4.6 Monitoring

De feitelijke uitwijk van vrachtwagens kan afwijken van wat vóór invoering van de vrachtwagenheffing wordt verwacht op basis van onderzoek met modellen en de verrijking met de uitkomsten van overleg met de wegbeheerders en met vertegenwoordigers van de vervoerssector (zie paragraaf 2.2). Daarom hecht de regering aan monitoring van de uitwijk van vrachtwagens op wegen waar de heffing niet van toepassing is. Deze monitoring vindt plaats op basis van tellingen van het vrachtverkeer en geanonimiseerde verkeersgegevens. Op basis van geconstateerde onwenselijke verkeersbewegingen kan bekeken worden met welke maatregel ongewenste uitwijk beperkt kan worden. Met het toevoegen van een lokale weg aan het wegennet waar de vrachtwagenheffing geldt, kunnen negatieve effecten worden beperkt. Daarnaast kan een wegbeheerder indien nodig, vooruitlopend op het toevoegen van een weg, ook zelf verkeersmaatregelen nemen. In overleg met de regionale wegbeheerders worden de wegen waarop de monitoring van mogelijke uitwijk plaatsvindt vastgesteld.

5. Privacy

5.1 Algemeen

De keuze voor de wijze van heffing maakt het noodzakelijk dat gegevens van de houder van een vrachtwagen, waaronder persoonsgegevens, worden geregistreerd. Het doel van de gegevensverwerking is ervoor te zorgen dat de vrachtwagenheffing betaald en ingevorderd en gehandhaafd kan worden. De volgende registraties van gegevens vinden plaats:

- Wanneer de vrachtwagen zich begint te verplaatsen, registreert de boordapparatuur de verplaatsing, gebruikmakend van de GNSS-voorzieningen (GPS, Glonass of Galileo).
- De boordapparatuur verstuurt de informatie via mobiele communicatie naar de aangesloten

- dienstaanbieder. Op basis hiervan kan de dienst aanbieder de verschuldigde heffing berekenen en aan de houder van de vrachtwagen (de betalingsplichtige) factureren.⁵⁹
- Er wordt gebruik gemaakt van controleapparatuur langs de weg die het voertuig kan detecteren en de boordapparatuur kan uitlezen. Het voertuig wordt door de apparatuur gedetecteerd als vrachtwagen waarvoor de heffing geldt. Wanneer er een voertuig waarvoor de vrachtwagenheffing geldt is gedetecteerd, wordt gebruik gemaakt van ANPR-camera's (*Automatic Number Plate Recognition*) om het kenteken vast te leggen en van DSRC (*Dedicated Short Range Communication*) om de boordapparatuur (wanneer deze aanwezig is) uit te lezen.
 - De informatie wordt verstuurd naar de toezichhouder. Hier wordt een eventuele overtreding vastgesteld als blijkt dat de gebruiker zich niet aan de regels heeft gehouden, bijvoorbeeld door te rijden zonder ingeschakelde, naar behoren werkende boordapparatuur of door zich in geval van een defect niet tijdig te melden bij de dienst aanbieder.

De informatie over het kenteken is nodig om te controleren of de gedetecteerde boordapparatuur bij het betreffende voertuig hoort en is voorzien van de juiste heffingsparameters zoals gewicht en euro-emissieklasse. Hierdoor kan het juiste tarief per gereden kilometer worden geheven. De locatie- en verkeersgegevens die door boordapparatuur worden geregistreerd, worden beheerd door de dienst aanbieder en worden in principe alleen gebruikt voor de facturering van het aantal verreden kilometers. Tussen klant en dienst aanbieder kunnen ook andere afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld om de gegevens in te zetten voor *fleet management*. Daarnaast zal de dienst aanbieder over het algemeen (persoons)gegevens verwerken voor het uitvoeren van reguliere processen voor de vrachtwagenheffing, zoals facturatie en het voldoen van de verschuldigde heffing. De bescherming van deze gegevens valt onder verantwoordelijkheid van de dienst aanbieder. Het wetsvoorstel geeft verdere invulling aan bestaande juridische kaders met betrekking tot gegevensbescherming door:

- het benoemen van verwerkingsstromen en verwerkingsverantwoordelijken; en
- het normeren van bewaartermijnen voor de verschillende gegevensstromen.

Met deze randvoorwaarden wordt bereikt dat de dienst aanbieder zich houdt aan de algemene vereisten voor gegevensbescherming (zoals de AVG).

Het verwerken van persoonsgegevens vormt een inmenging in het recht op het privéleven van de betalingsplichtige houder van een vrachtwagen. Om de inmenging zo beperkt mogelijk te houden zullen niet meer gegevens worden verwerkt dan absoluut noodzakelijk.

5.2 Bescherming van recht op privéleven

Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat een ieder recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen. Het tweede lid van dat artikel beschermt de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. Dit recht is ook beschermd in artikel 8 EVRM.

Dit wetsvoorstel biedt een wettelijke basis voor de inmenging in het privéleven van de houders en bestuurders van vrachtwagens. Deze beperking is nodig voor de werking van de vrachtwagenheffing ten aanzien van de facturen en de handhaving.

Waar persoonsgegevens worden verwerkt, gebeurt dit ten behoeve van de proportionaliteit zorgvuldig en worden de gegevens zo kort mogelijk bewaard. In verband hiermee is bij het beleidskader vrachtwagenheffing een PIA uitgevoerd.⁶⁰ Deze PIA is geactualiseerd voor het conceptwetsvoorstel.⁶¹ Het PIA wordt regelmatig geactualiseerd. Door het uitvoeren van een PIA wordt de bescherming van persoonsgegevens op een gestructureerde manier onderdeel van de belangenafweging en de besluitvorming. In dit wetsvoorstel is een grondslag voor de gegevensverwerking opgenomen. De overheid heeft geen directe inzage in de gegevens over waar geregistreerde kilometers worden gereden; wel kan de overheid deze gegevens opvragen voor steekproeven om te controleren of de dienst aanbieder het juiste bedrag berekent en in geval van een vermoeden van een overtreding. Verkeersgegevens worden ontdaan van privacygevoelige informatie, beschikbaar gesteld aan de overheid, ten behoeve van het verkeersbeleid en ter verbetering van het verkeersbeheer, zie ook artikel 35 wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn. De ter beschikking gestelde gegevens zijn volledig geanonimiseerd en op geen enkele wijze herleidbaar tot een persoon. Deze gegevens kunnen worden benut voor beleidsdoeleinden. De gegevens dragen bijvoorbeeld bij aan de kwaliteit en effectiviteit van verkeersbeheer. Dit biedt niet alleen de kans om verkeersmodellen verder te optimaliseren, maar ook om toename van sluipverkeer op niet-beprijste wegvakken te signaleren. Zo kan ook de af- en toename van (vracht)verkeer in bepaalde gebieden gemonitord worden zodat uitwijkgedrag kan worden beperkt.

⁵⁹ De wijze waarop de berekening plaatsvindt, in de boordapparatuur of in de backoffice van de dienst aanbieder, is afhankelijk van de werkwijze van de dienst aanbieder.

⁶⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 31 305, nr. 272.

⁶¹ Deze paragraaf is gebaseerd op het verrichte PIA in juni 2019 (zie www.vrachtwagenheffing.nl).

Gegevens die door de overheid langs de wegwijk worden verzameld voor toezicht worden zo spoedig mogelijk verwijderd, wanneer geen sprake is van een overtreding. Alleen als er sprake is van een overtreding zullen NAW-gegevens van de kentekenhouder van de vrachtwagen worden opgevraagd, zodat een boete kan worden verstuurd. In alle gevallen geldt dat eventuele personen op afbeeldingen van passerende voertuigen direct nadat de foto genomen is onherstelbaar onherkenbaar worden gemaakt. De gegevensverwerking is hiermee volgens de regering proportioneel. Omdat er geen minder ingrijpende mogelijkheden zijn ten aanzien van privacy om de vrachtwagenheffing te realiseren wordt ook aan het subsidiariteitsvereiste voldaan.

5.3 AVG en UAVG

De wijze waarop de heffing plaatsvindt moet voldoen aan de wettelijke eisen die de AVG en de UAVG stellen.⁶² Deze wettelijke kaders geven aan in welke gevallen persoonsgegevens mogen worden verwerkt, hoe deze mogen worden verwerkt en hoe lang ze mogen worden bewaard. De AVG regelt onder meer dat persoonsgegevens mogen worden verwerkt als de gegevensverwerking noodzakelijk is voor het uitvoeren van de wet.⁶³ Het wetsvoorstel bevat verwerkingsgronden en doelen van de verwerkingen. 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.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is de verwerkingsverantwoordelijke voor bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen persoonsgegevens die in het kader van de heffing en invordering en van de handhaving worden verwerkt. De toezichthouder, bedoeld in artikel 14 van dit wetsvoorstel, is verantwoordelijk voor het verwerken van persoonsgegevens voor zover deze verwerkt worden voor het toezicht op de naleving van het in de wet bepaalde. De beheerder, bedoeld in artikel 24 van het onderhavige wetsvoorstel, houdt een register bij. In het register worden gegevens, waaronder persoonsgegevens, opgenomen die afkomstig zijn van de Minister en de toezichthouder. Eventuele gegevensverstrekking aan derden, zoals de Belastingdienst en de Politie, vindt slechts plaats als hier een wettelijke grondslag voor is.

Het wetsvoorstel bevat ook een grondslag voor verwerking van gegevens door de dienst aanbieder. De dienst aanbieder wordt ook aangewezen als verwerkingsverantwoordelijke. De dienst aanbieder zal namelijk persoonsgegevens van de houder van een vrachtwagen verwerken, als de houder een dienstverleningsovereenkomst met de dienst aanbieder heeft.

Iedere partij in de keten zal de juiste technische, organisatorische en juridische maatregelen treffen, zodat redelijkerwijs voorkomen kan worden dat risico's die verbonden zijn aan de gegevensverwerkingen zich zullen verwezenlijken. Hiervoor zal gebruik worden gemaakt van de ervaringen van Duitsland en België. In het PIA zijn risico's beschreven naar aanleiding van de gegevensverwerkingen in verband met de vrachtwagenheffing. Naast de risico's zijn ook mitigerende maatregelen beschreven om de geïdentificeerde risico's tot een aanvaardbaar niveau te krijgen.

Proportionaliteit en subsidiariteit

In het wetsvoorstel is aangegeven voor welke doelen persoonsgegevens verwerkt moeten worden om die doelen te kunnen bereiken. De hoeveelheid persoonsgegevens die daarvoor verwerkt moet worden is zo beperkt mogelijk gehouden. Zo zullen de per houder geregistreerde kilometers en gegevens over waar die kilometers gereden zijn alleen door de Minister worden bewaard voor het toezicht op de dienst aanbieder. Bovendien geldt hiervoor een beperkte bewaartermijn van vier weken. Alleen geanonimiseerde gegevens mogen door de Minister worden bewaard voor het verkeersbeleid en ter verbetering van het verkeersbeheer. Dit wordt geregeld via het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn. Daarnaast mogen dienst aanbieder de persoonsgegevens alleen maar bewaren zolang dit noodzakelijk is voor het verwerkingsdoel. Een dienst aanbieder heeft daarnaast een klantcontactdossier nodig om zijn klanten te kunnen bedienen en daarvoor is het nodig om NAW-gegevens op te slaan. Wanneer dienst aanbieder meer gegevens willen verwerken dan noodzakelijk is voor de uitvoering van het stelsel van vrachtwagenheffing, moet daarvoor toestemming zijn gegeven door de betrokken persoon of moet er sprake zijn van een andere verwerkingsgrondslag als bedoeld in artikel 6 van de AVG. Hiermee is het verwerken van gegevens evenredig en voldoet het aan het proportionaliteitsvereiste van de AVG. Omdat het doel ook niet met andere minder belastende en minder ingrijpende middelen kan worden behaald, wordt ook voldaan aan het subsidiariteitsvereiste van de AVG. Met het opstellen van het PIA en deze regelmatig te actualiseren wordt beoogd bij te dragen aan de bescherming van beveiliging en privacy van betrokkenen die door het wetsvoorstel geraakt kunnen worden. In de fase van beleidsvorming is uitvoering gegeven aan het beginsel privacy door ontwerp

⁶² In overweging 55 van de EETS-richtlijn worden de Europese kaders opgesomd.

⁶³ Artikel 6, eerste lid, onder c, AVG.

en standaardinstellingen ('privacy and security by design'). Daarvoor is ook een PIA gemaakt. Het PIA is aangeboden aan de functionaris voor de gegevensbescherming van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, die toezicht houdt op de verwerking van persoonsgegevens onder de verantwoordelijkheid van de Minister.

Uitbesteding

Omdat private partijen worden betrokken bij de registratie van de gereden kilometers en het voldoen van de heffing, kan nog geen volledig beeld worden gegeven van de concrete wijze van bescherming van de privacy van de houder van een vrachtwagen. Bij de uitwerking van de registratie- en inningsorganisatie zal met privacyaspecten rekening worden gehouden. De bescherming van persoonsgegevens zal een belangrijk element zijn in de eventuele uitbesteding(en).

5.4 Cyber Security

Het informatiebeveiligingsbeleid – als onderdeel of uitvloeisel van het informatiebeleid – is cruciaal om aan privacywetgeving te voldoen en om ongewenste inbreuk in informatiesystemen te voorkomen. Niet alleen wordt steeds meer informatie in systemen opgeslagen en uitgewisseld, maar zijn er ook door de technologische vooruitgang van kwaadwillenden, grotere inspanningen en maatregelen nodig om veiligheidsrisico's zo klein mogelijk te houden. Er is een Security Impact Assessment opgesteld. Dit product heeft inzicht gegeven in de maatregelen die worden getroffen om securityrisico's te beheersen.

6. Gevolgen

6.1 Regeldruk

Administratieve lasten

Administratieve lasten zijn de kosten voor het bedrijfsleven om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit het wetsvoorstel.

De voorgenomen wijzigingen in het kader van de belastingen voor de transportsector resulteren in drie voorziene effecten:

- vanaf de invoering van vrachtwagenheffing betalen ondernemers in de vervoerssector vrachtwagenheffing. Dit zorgt voor een toename in de eenmalige en structurele administratieve lasten;
- vanaf de invoering van vrachtwagenheffing vervalt de motorrijtuigenbelasting (MRB) gedeeltelijk. Dit zorgt voor een afname in de eenmalige en structurele administratieve lasten;
- vanaf de invoering van vrachtwagenheffing vervalt de belasting zware motorrijtuigen (BZM). Dit zorgt voor een afname in de eenmalige en structurele administratieve lasten.

Met de invoering van de vrachtwagenheffing komen deze drie effecten samen.

In de volgende figuur staan de effecten op het gebied van de eenmalige en structurele administratieve lasten voor ondernemers in de vervoerssector opgenomen:⁶⁴

Figuur 3: Administratieve lasten voor ondernemers in de vervoerssector

Omschrijving	Effect	Structurele administratieve lasten		Eenmalige administratieve lasten	
Gedeeltelijk vervallen motorrijtuigen-belasting	Afname administratieve lasten	Min: – € 1.452.903	Max: – € 218.940	Min: – € 39.360	Max: – € 39.360
Vervallen belasting zware motorvoertuigen	Afname administratieve lasten	Min: – € 12.796.100	Max: – € 1.121.179	Min: – € 574.000	Max: – € 95.667
Invoering vrachtwagenheffing lasten	Toe-name administratieve lasten	Min: € 2.296.000	Max: € 13.776.000	Min: € 2.101.690	Max: € 14.022.000
Totale mutatie administratieve lasten		Min: – € 11.953.003	Max: € 12.435.881	Min: € 1.488.330	Max: € 13.886.973

De administratieve lasten zijn in figuur 3 uitgedrukt in bandbreedtes. Bij sommige processen zijn de bandbreedtes vrij groot. Dit komt vooral door de grote verscheidenheid aan bedrijven in de transportsector. Grotere bedrijven kunnen schaalvoordelen ervaren bij het doorlopen van administratieve processen, bijvoorbeeld door de automatisering van bepaalde processen. Bedrijven die nu al een

⁶⁴ Een uitgebreidere beschrijving van de administratieve lasten is te vinden in 'Notitie administratieve lasten vrachtwagenheffing' (zie www.vrachtwagenheffing.nl).

overeenkomst hebben met een EETS-aanbieder zijn ook minder tijd kwijt aan administratieve handelingen.

Ook dienstaanbieders gaan administratieve lasten ervaren. De kosten van de lasten worden gedekt door de vergoeding die de dienstaanbieders van de tolheffer krijgen voor het uitvoeren van hun taken. De invoering van vrachtwagenheffing heeft als effect dat de eenmalige en structurele administratieve lasten toenemen omdat dienstaanbieders na de invoering actief worden. Voor de hele sector zal dit bij benadering eenmalig tussen de € 8.000.000,- en € 9.000.000,- kosten (uitgaande van toetredingskosten van € 1.000.000,- per bedrijf). Op dit moment is nog onduidelijk of, en zo ja, welke structurele lasten de introductie van de vrachtwagenheffing voor dienstaanbieders met zich mee zal brengen.

Nalevingskosten

Introductie van de vrachtwagenheffing zorgt niet voor nalevingskosten. Er zijn voor bedrijven geen kosten verbonden aan het sluiten van een dienstverleningsovereenkomst met een dienstaanbieder. De dienstaanbieder stelt de benodigde boordapparatuur voor de registratie van de gereden kilometers kosteloos beschikbaar aan de houder van een vrachtwagen. Het is wel mogelijk dat de houder verplicht wordt een borg voor de boordapparatuur te betalen.

6.2 Gevolgen voor bedrijven

De vrachtwagenheffing leidt tot een stijging van de kosten voor wegvervoer met 1 tot 3 procent.⁶⁵ De kostenstijging is afhankelijk van de specifieke kenmerken van vervoer. De kostenstijging voor ondernemingen die relatief weinig kilometers afleggen is bijvoorbeeld minder hoog dan ondernemingen met veel kilometers. De kosten voor eigen rijders en kleine transportondernemingen stijgen naar verwachting harder dan de kosten voor grote transportondernemingen. Kleine vervoerders kunnen de heffing naar verwachting zelf minder gemakkelijk doorberekenen aan de afnemers van het vervoer in vergelijking met grote(re) beroepsvervoerders en eigen vervoerders.

In het algemeen resulteert de vrachtwagenheffing in een verbeterde concurrentiepositie van Nederlandse beroepsvervoerders ten opzichte van buitenlandse beroepsvervoerders. Belangrijkste reden hiervoor is de verlaging van de MRB voor Nederlandse vervoerders.

Hogere kosten voor vervoer over de weg werken door in een kostenstijging voor productiesectoren. In de sectoren waarin wegvervoer een groot aandeel heeft in de kosten bedraagt deze stijging maximaal 0,08 procent. Dit kan doorwerken in een kleine stijging van de consumentenprijzen (gemiddeld maximaal 0,02 procent). Daarnaast kan de heffing leiden tot een kleine afname van werkgelegenheid. Ook hier gaat het om een marginaal effect (maximaal 0,01 procent). Daarbij is het belangrijk om op te merken dat in deze resultaten nog geen maatregelen voor de terugsluis voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector zijn meegenomen.⁶⁶

6.3 Gevolgen voor het milieu

De prijsprikkel voor het gebruik van vrachtwagens draagt er naar verwachting aan bij dat het laadvolume van vrachtwagens beter wordt gebruikt, de afwikkeling van goederenstromen beter verloopt en goederen over kortere afstanden worden vervoerd. Met de terugsluis in het wetsvoorstel is beoogd dat het vrachtverkeer stiller, schoner, zuiniger en efficiënter wordt. Door de maatregelen in het meerjarenprogramma zal bijvoorbeeld ook niet-fossiel rijden worden gestimuleerd. Hierdoor wordt onder meer bijgedragen aan het klimaatbeleid.

Emissies: CO₂, stikstof en fijnstof

Uit onderzoek blijkt dat er sprake is van CO₂-reductie door invoering van een vrachtwagenheffing van 4 procent, bepaald ten opzichte van de totale uitstoot van vrachtverkeer over de weg.⁶⁷ De emissies PM_{2,5} en PM₁₀ (fijnstof) nemen naar verwachting af met circa 4 tot 5 procent. Uitgedrukt in tonnen leidt de invoering van de vrachtwagenheffing naar verwachting tot een CO₂-reductie van het totale wegverkeer met circa 0,4 Mton. Inzet van middelen voor de verduurzaming en innovatie van de vervoerssector leidt tot een verwachte reductie van circa 1,2 Mton.

De emissie van stikstof NO₂ en NH₃ daalt naar verwachting met 4 tot 5 procent, de emissie van NO_x daalt met 0,4 procent, bepaald ten opzichte van de totale uitstoot van het vrachtverkeer over de weg.

⁶⁵ Arcadis (2019), Effect vrachtwagenheffing op concurrentiepositie en economie, p. 14.

⁶⁶ Arcadis (2019), Effect vrachtwagenheffing op concurrentiepositie en economie, p. 14.

⁶⁷ TNO (2019) Effectbepaling van een vrachtwagenheffing en verschillende terugsluismaatregelen op de wagenparksamenstelling en emissies van het vrachtverkeer in Nederland, p. 47.

De reductie van emissies van stikstof zijn groter als ook de impact van terugsluis van middelen voor verduurzaming en innovatie van de vervoerssector wordt meegenomen (reductie 13 tot 14 procent).

Het te beprijzen wegennet is zodanig gekozen dat wegen waarop uitwijk van vrachtverkeer wordt verwacht in de nabijheid van een natuurgebied, aan dat wegennet zijn toegevoegd. Zie ook paragraaf 2.2 van deze toelichting waarin nader wordt ingegaan op de keuze van het wegennet. Mocht in de praktijk blijken dat er toch enige uitwijk plaatsvindt naar niet beprijste wegen, dan zullen maatregelen worden getroffen. Hiervoor zal na invoering van de vrachtwagenheffing het vrachtverkeer worden gemonitord. In spoedeisende gevallen kan een uitwijkroute snel via de spoedregeling worden opgenomen in het heffingsnetwerk.

6.4 Overige gevolgen

Gevolgen voor vervoer

De vrachtwagenheffing zorgt voor hogere kosten voor het vervoer van goederen over de weg. Dit geldt in mindere mate voor vrachtwagens die voor lokale bevoorrading zorgen en weinig gebruik maken van beprijste wegen en vrachtwagens die heel weinig kilometers rijden. Beide categorieën zijn klein.

Uit modelberekeningen volgt dat de invoering van een vrachtwagenheffing zal resulteren in een lichte daling van het aantal vervoerde tonnen over de weg (met maximaal 0,6 procent). Uit modelberekeningen volgt een mogelijke modal shift naar vervoer per spoor (toename vervoerde tonnen per spoor maximaal 0,6 procent) en binnenvaart (toename vervoerde tonnen door binnenvaart maximaal 1,7 procent). Daarnaast worden de goederen over de weg naar verwachting over een minder lange afstand vervoerd. Door verbetering van de logistieke efficiency is te verwachten dat er iets minder ritten nodig zijn om hetzelfde aantal goederen te vervoeren. Daarnaast kunnen vervoerders voor een kortere route kiezen om de vervoerskosten te minimaliseren. Al deze effecten samen leiden tot de verwachting dat het aantal afgelegde vrachtkilometers in Nederland met 4,7 procent zal afnemen.⁶⁸ De afname van 4,7 procent van de vrachtwagenkilometers heeft geen merkbare effect op de congestie. Voor een belangrijk deel wordt dit veroorzaakt door het relatief kleine aandeel vrachtwagens in de spits. Daarnaast ontstaat door minder vrachtverkeer 'ruimte' op de weg voor personenauto's, met een lichte stijging van de door personenauto's afgelegde kilometers tot gevolg. Per saldo zorgt de verwachte daling van het vrachtverkeer en de verwachte lichte stijging van personenverkeer niet of nauwelijks voor verandering van de congestie.

Gevolgen voor wagenpark

De vrachtwagenheffing resulteert in een verschuiving naar meer gebruik van zwaardere voertuigcombinaties zoals trekker met oplegger (+2 procent) en minder gebruik van lichte en middelzware vrachtwagens (-6 procent). Omdat in 2030 naar verwachting 99 procent van het wagenpark Euroklasse VI is, zal de heffing nauwelijks leiden tot meer gebruik van EURO VI-vrachtwagens. Het meerjarenprogramma voor verduurzaming en innovatie kan daarentegen leiden tot verduurzaming van het wagenpark, met een groter aandeel emissieloze voertuigen. Het maatregelenpakket uit de terugsluis leidt naar verwachting tot een aandeel van 4 procent (trekker-oplegger) tot 18 procent (middelzware vrachtwagens) elektrische voertuigen in het vrachtwagenpark in 2030. Het aandeel waterstof aangedreven voertuigen is maximaal 1 procent.⁶⁹

Gevolgen voor verkeersveiligheid

Het te beprijzen wegennet is zodanig gekozen, dat wegen waarop uitwijk van vrachtverkeer wordt verwacht zoveel mogelijk aan dat wegennet zijn toegevoegd. Uit berekeningen met verkeersmodellen blijkt dat door de invoering van vrachtwagenheffing het aantal afgelegde kilometers op het onderliggend wegennet kan toenemen.⁷⁰ Op basis hiervan wordt een toename van twee verkeersdoden per jaar verwacht.⁷¹ Uit het onderzoek naar de effecten op verkeer en vervoer volgt dat de gerapporteerde mate van uitwijkend verkeer de bovengrens aangeeft.⁷² Bij de keuze voor een route over het onderliggende wegennet zullen immers ook traject specifieke keuzes als rijcomfort een rol spelen. In de modelberekeningen zijn deze overwegingen niet meegenomen.

⁶⁸ MuConsult, Vervoers- en verkeerseffecten vrachtwagenheffing, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 305, nr. 310, pp. 5, 24 en 32.
⁶⁹ TNO (2019), Effectbepaling van een vrachtwagenheffing en verschillende terugsluismaatregelen op de wagenparksamenstelling en emissies van het vrachtverkeer in Nederland.

⁷⁰ Muconsult, Verkeers- en vervoerseffecten vrachtwagenheffing, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 305, nr. 310, p. 5.

⁷¹ SWOV, De verkeersveiligheidseffecten van vrachtwagenheffing, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 305, nr. 310, p. 4.

⁷² Muconsult, Vervoers- en verkeerseffecten vrachtwagenheffing, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 305, nr. 310, p. 25.

Maatregelen uit het indicatief en adaptief maatregelenpakket voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector (zie paragraaf 4.5) zullen leiden tot een verbetering van de logistieke efficiëntie. Met deze verbetering kan het berekende negatieve effect op verkeersveiligheid worden voorkomen. In aanvulling daarop hecht de regering aan de monitoring van de uitwijk van vrachtwagens op wegen waar de heffing niet van toepassing is. Op basis van geconstateerde onwenselijke verkeersbewegingen kan bekeken worden of een onderliggende weg moet worden toegevoegd aan het heffingsnetwerk zodat negatieve effecten op verkeersveiligheid worden beperkt. Dit is uitgebreid toegelicht in paragraaf 2.11.

Gevolgen voor grensregio's

De gevolgen voor bedrijven, milieu, vervoer en verkeersveiligheid zijn in grensregio's niet anders dan in de rest van de Nederland. In veel grensregio's zijn relatief weinig wegen waarop de vrachtwagenheffing geldt. Hetzelfde geldt voor sommige andere delen van Nederland, zoals Friesland en het noordelijk deel van Noord-Holland. Die regio's hebben een licht concurrentievoordeel ten opzichte van regio's met veel wegen waarop de heffing geldt.

Voor de keuze van het wegennet waarop de heffing geldt en het gemiddelde tarief is zo veel mogelijk aangesloten bij de situatie in Duitsland en België. Het heffingssysteem dat gehanteerd gaat worden is ook in grote mate vergelijkbaar met de systemen in die landen. Wanneer houders ervoor kiezen een dienstverleningsovereenkomst te sluiten met een EETS-aanbieder kunnen zij via één overeenkomst in meerdere Europese landen, waaronder Duitsland en België, tol betalen.

Maatschappelijke kosten- en baten analyse (MKBA)

Een vergelijking van maatschappelijke kosten en baten van een vrachtwagenheffing levert een negatief saldo op. Kosten van het systeem, effecten voor vrachtverkeer en indirecte effecten zijn de grootste negatieve posten. Opbrengsten door buitenlandse vervoerders, effecten voor personenvervoer en het effect op de emissies van voertuigen zijn de belangrijkste positieve posten. De MKBA van de heffing is aangevuld met een analyse op hoofdlijnen van de indicatieve maatregelen voor innovatie en verduurzaming. Het is niet mogelijk om de uitkomsten van beide MKBA's bij elkaar op te tellen. Dit omdat de heffing en de terugsluis een verschillende planhorizon hebben en niet op een vergelijkbaar niveau zijn uitgewerkt. Ook de MKBA van de terugsluis laat een negatief saldo zien. Ondanks de positieve milieueffecten van de terugsluis (onder andere 1,2 Mton vermindering CO₂ uitstoot), leidt dit niet tot welvaartseffecten in de MKBA. Hiervoor kunnen meerdere oorzaken worden benoemd. In de uitgevoerde MKBA is 'slechts' 60% van het budget voor terugsluis aangewend voor maatregelen en kunnen de effecten van maatregelen maar tot 2030 worden meegenomen. Voorts weegt in de MKBA het verlies van accijnsinkomsten vanwege de overstap van diesel-vrachtwagens op elektrisch aangedreven vrachtwagens relatief zwaarder dan de milieuwinst door verduurzaming van het wagenpark.

6.5 Privacy Impact Assessment

Zoals in hoofdstuk 5 toegelicht is voor dit wetsvoorstel een Privacy Impact Assessment (PIA) uitgevoerd. Voor de uitvoering van een PIA zijn de technische werking en de verschillende datastromen en gegevensverwerkingen inzichtelijk gemaakt. Het document is opgesteld aan de hand van het Model 'Gegevensbeschermingseffectbeoordeling Rijksdienst'. De AVG is van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens die in het kader van de vrachtwagenheffing worden verzameld. De AVG vereist dat gegevens rechtmatig, zorgvuldig en transparant worden verwerkt.

In het PIA is bepaald wanneer verwerking van persoonsgegevens in de zin van de AVG en UAVG aan de orde is. Verder is duidelijk gemaakt dat de voorgestelde verwerking werkelijk noodzakelijk en ter zake doende is. Ook is vastgesteld dat persoonsgegevens uitsluitend worden gebruikt voor het doel waarvoor ze verzameld zijn en dat, wanneer de wet dat vereist, dit met instemming van de houder van een vrachtwagen gebeurt. In het PIA zijn mitigerende maatregelen beschreven om geïdentificeerde risico's tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen. Dit betreft bijvoorbeeld eisen die aan dienstaanbieders worden gesteld voor de verwerking van persoonsgegevens.

7. Advisering en consultatie

7.1 Inleiding

Met het oog op een zo groot mogelijk draagvlak en goede beleids- en wetgevingskwaliteit is op veel manieren kennis en expertise betrokken bij de ontwikkeling van dit wetsvoorstel. Ter voorbereiding van het wetsvoorstel voor de internetconsultatie, heeft vooroverleg plaatsgevonden. Daarnaast is door verschillende partijen advies gegeven over (onderdelen van) het voorstel en hebben toetsen plaatsgevonden op onder meer privacybescherming en de gevolgen voor de rechterlijke macht. Tot slot hebben beoogde uitvoerders een toets gedaan.



Op 26 juni 2019 is het conceptwetsvoorstel met de bijbehorende memorie van toelichting gedurende een periode van zes weken (tot en met 7 augustus 2019) opengesteld voor internetconsultatie. Hiermee startte de internetconsultatie in overeenstemming met de motie Sienot c.s.⁷³, voor de zomer van 2019. Er zijn in totaal 187 reacties binnengekomen. Een aantal hiervan betreft dubbele en lege inzendingen. In totaal hebben 177 afzonderlijke respondenten gereageerd.

7.2 Vooroverleg

Vervoerssector

Evofenedex, Transport en Logistiek Nederland (TLN), en de Stichting Vereniging Eigen Rijders Nederland (VERN) vertegenwoordigen de vervoerssector. Met deze partijen is veelvuldig overlegd over zowel de uitgangspunten voor de heffing als over de besteding van de middelen voor innovatie en verduurzaming van deze sector. De bestedingsrichtingen voor innovatie en verduurzaming zijn samen met de sector opgesteld. In de komende periode zal de sector betrokken blijven bij het opstellen van het meerjarenprogramma en wordt naar verwachting in 2020 een overeenkomst gesloten.

Overheden

Voor andere overheden (provincies, gemeenten en waterschappen) is vooral de keuze van het wegennet waarop de vrachtwagenheffing gaat gelden van belang in verband met mogelijke uitwijk van vrachtverkeer. Samen met de regionale wegbeheerders is in beeld gebracht waar eventuele uitwijk aan de orde zou kunnen zijn. Ook heeft overleg met commissies van de Unie van Waterschappen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg plaatsgevonden. Op basis hiervan is een goed beeld ontstaan van de wegvakken die aanvullend op het autosnelwegennet zouden moeten worden toegevoegd. Enkele individuele gemeenten en een aantal provincies heeft een consultatiereactie hierover ingediend.

7.3 Toetsen

MKB-toets

Vanaf 1 mei 2019 wordt de MKB-toets toegepast op nieuwe wetgevingsdossiers met substantiële regeldruk-gevolgen voor het MKB⁷⁴. Omdat met het opstellen van het wetsvoorstel vrachtwagenheffing is begonnen voor 1 mei 2019 (het beleidskader Vrachtwagenheffing dat op 9 november 2018 naar de Tweede Kamer is gestuurd vormde het startpunt van het opstellen van het wetsvoorstel), hoeft geen formele MKB-toets uitgevoerd te worden.

Toch is in een vroeg stadium, vóór het opstellen van het beleidskader, met diverse typen bedrijven (onder andere uit het MKB) gesproken over ervaringen met het gebruik van boordapparatuur, dienstverlening en het gebruik van andere systemen van kilometerheffing in andere landen. Voor het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft Panteia onderzoek gedaan naar ervaringen en tevredenheid van gebruikers van bestaande OBU's en dienstverlening.⁷⁵ Het onderzoek is mede begeleid door evofenedex, TLN en VERN.

Panteia heeft in hetzelfde onderzoek op basis van de gebruikerservaringen in beeld gebracht welke elementen meegenomen kunnen worden in het ontwerp van de Nederlandse vrachtwagenheffing. Zo kan het systeem zo klantvriendelijk mogelijk worden vormgegeven. De inzichten en uitkomsten van dit onderzoek worden gebruikt voor de uitwerking van het systeem en liggen ten grondslag aan de in het wetsvoorstel gemaakte keuzes.

Regeldruktoets (ATR)

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het wetsvoorstel beoordeeld op de gevolgen voor de regeldruk en heeft gezien of deze gevolgen voldoende in beeld zijn. ATR adviseert in haar advies om nader in te gaan op de doelstellingen van de wet en het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel. Daarnaast vraagt ATR de overwogen alternatieven beter te beschrijven. De regering is hieraan tegemoet gekomen door dit in hoofdstuk 1 op een aantal plaatsen weer te geven. In paragraaf 1.2 zijn de beleidsdoelstellingen uit het beleidskader Vrachtwagenheffing opgenomen. Door deze beter toe te lichten en aan te geven welke overwegingen hierachter zitten, is de keuze in het regeerakkoord beter onderbouwd en wordt tegemoet gekomen aan het advies van ATR. Hoofdstuk 1 is ook uitgebreid met

⁷³ Kamerstukken II 2018/19, 29 398, nr. 589.

⁷⁴ Kamerstukken II 2018/19, 32 637, nr. 360.

⁷⁵ Panteia, Onderzoek on-board units en dienstverlening. Marktverkenning, eindrapport 2018, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 29 398 nr. 611.

de overwogen alternatieven. Het met dit voorstel geïntroduceerde systeem is hiermee, gegeven de Europese kaders, het meest doelmatige instrument. Ook is duidelijk toegelicht dat de gekozen techniek moet passen binnen de Europeesrechtelijke eisen en dat Nederland in verband met zijn concurrentiepositie het best kan aansluiten bij de gekozen systemen in het buitenland.

Om tegemoet te komen aan het advies van ATR heeft in hoofdstuk 6 van deze toelichting een actualisatie van financiële effecten plaatsgevonden. Hierdoor worden de precieze gevolgen voor de regeldruk voor de vervoerssector als geheel en de dienstaanbieders aangegeven.

Autoriteit persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft een advies uitgebracht over het wetsvoorstel. Naar aanleiding hiervan zijn de bewaartermijnen in dit wetsvoorstel voor zover mogelijk ingekort. Zo is de termijn voor het door de Tolheffer bewaren van gegevens voor het kunnen verifiëren van de bedragen die de dienstaanbieders moeten betalen teruggebracht tot vier weken. De AP geeft aan dat de proportionaliteit van de gegevensverwerking nader onderbouwd moet worden in de memorie van toelichting. Dit is gebeurd in paragraaf 5.3. Hiermee wordt onderbouwd dat de inbreuk gerechtvaardigd is omdat de gegevensverwerking noodzakelijk is voor het kunnen uitvoeren van deze wet.

Daarnaast heeft de AP geadviseerd om gebruik van een zogenoemde 'dikke' OBU in plaats van een zogenoemde 'dunne' OBU verplicht te stellen met het oog op dataminimalisatie. De regering heeft er echter voor gekozen om geen dikke OBU voor te schrijven om (het risico op) inbreuk op de persoonlijke levenssfeer verder terug te dringen. In een dikke OBU vindt de berekening van het tarief plaats in de OBU zelf en zijn alle daarvoor relevante gegevens (gebruikersgegevens en een digitale wegenkaart) in het apparaat opgeslagen. In een dunne OBU worden de gegevens opgeslagen bij de dienstaanbieder.

De regering streeft er naar om de markt van EETS-aanbieders zo veel mogelijk te benutten en de EETS-aanbieders die op dit moment actief zijn gebruiken dunne OBU's. Deze keuze sluit aan bij het regeerakkoord waarin is opgenomen dat een vrachtwagen de al in Nederland aanwezige boordapparatuur moet kunnen gebruiken. Hier komen de nadelen van een dikke OBU nog bij:

- bij wijzigingen in het wegennet waarop de vrachtwagenheffing geldt of de tarieven worden gewijzigd moeten alle apparaten van een update worden voorzien;
- als dienstaanbieders grensoverschrijdend werken, moeten alle apparaten worden voorzien van alle digitale kaarten van de landen waar zij actief zijn, terwijl niet alle apparaten voldoende intern geheugen hebben;
- er ontstaat ongelijkheid tussen de landen waarin de EETS-aanbieders actief zijn omdat in geen van de ons omringende landen een dikke OBU is voorgeschreven.

Als een dikke OBU zou worden voorgeschreven, zouden hierdoor de doelstellingen van de EETS-richtlijn niet worden gehaald. Nederland loopt dan ook het risico dat EETS-aanbieders niet tot de Nederlandse markt zullen toetreden en dat alle klanten bij de hoofddienstaanbieder terecht moeten of dat EETS-aanbieders een zaak tegen de Staat beginnen omdat de technische eisen voor een dikke OBU als onredelijk worden beschouwd. De meerkosten van een dikke OBU ten opzichte van een dunne OBU zijn ongeveer € 75 tot € 100. Gezien deze meerkosten en de andere nadelen van dikke OBU's heeft de regering gekozen voor een dunne OBU.

De regering volgt het advies op om bij de evaluatie van deze wet ook de privacyaspecten mee te nemen. Dit is aangevuld in paragraaf 2.11 van deze toelichting en in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 34.

Raad voor de rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak is verzocht advies uit te brengen over het wetsvoorstel. Het advies gaat vooral in op de rechtsbescherming tegen de vrachtwagenheffing. Daarnaast adviseert de Raad om een aantal zaken nader te motiveren of toe te lichten.

De regering heeft onder andere naar aanleiding van dit advies gekozen voor een inningssysteem zonder beschikking. Paragraaf 2.4 van deze toelichting is ten opzichte van de getoetste versie volledig herschreven. Ook is de geadviseerde toelichting op de rechtsbescherming opgenomen. Hierin worden ook de door de Raad voor de Rechtspraak geïdentificeerde complicaties weggenomen.

Met de regeling zoals die nu in dit wetsvoorstel is opgenomen wordt de onduidelijkheid vanwege samenloop met privaatrechtelijke rechtsbescherming weggenomen.

Wetgevingstoetsen beoogde uitvoerders

Voor de uitvoering van de publieke taken zijn het CJIB, de ILT, de RDW en Rijkswaterstaat in beeld. Deze organisaties hebben een wetgevingstoets uitgevoerd. Mede op basis van het de inzichten die

hieruit zijn gekomen en op basis van de verdere uitwerking van het heffingssysteem wordt de taakverdeling nader vormgegeven.

Dienst Wegverkeer (RDW)

Op verzoek heeft de RDW als één van de beoogde uitvoerders van de wet een advies uitgebracht. In overleg met de RDW is naar aanleiding van de toets een aantal definities van het wetsvoorstel nader verduidelijkt in deze toelichting.

De RDW vroeg om een verheldering van het begrip 'gebruik van de weg' in relatie tot 'rijden' als onderdeel van het belastbaar feit. Als reactie is overal in de wet en in de toelichting consequent 'rijden' gebruikt als wordt bedoeld het 'ingeschakeld hebben van de boordapparatuur'. Ook is verduidelijkt dat de weg gebruikt kan worden, zonder dat van rijden sprake is (bijvoorbeeld voor parkeren of het gebruik maken van een verzorgingsplaats).

Naar aanleiding van de toets van de RDW is in overleg gezien hoe de ontheffingen beter verwoord kunnen worden. Zo is voor defensievoertuigen een vrijstelling opgenomen. Daarmee is het zinsdeel 'op hun naam staan' geschrapt. Dit geldt ook voor brandweerwagens en politiewagens. Het gaat om het gebruik van deze voertuigen, want deze staan niet consequent op naam van de betreffende organisaties.

Naar aanleiding van het advies van de RDW heeft in overleg met de RDW een aanscherping plaatsgevonden van de artikelen die over gegevensbescherming gaan. Overeenkomstig het advies is verduidelijkt wie verwerkingsverantwoordelijke is.

Ook is een grondslag voor een register toegevoegd zodat verzekerd kan worden dat alle partijen over dezelfde gegevens kunnen beschikken. Met de waarborgen die zijn aangebracht in het wetsvoorstel wordt voldaan aan de vereisten van bescherming van persoonsgegevens.

In reactie op de opmerkingen van de RDW over de (mogelijkheden tot) automatische boeteoplegging merkt de regering op dat op zichzelf het constateren van de overtreding zonder meer automatisch kan, maar het automatisch opleggen van de boete niet. Dit heeft te maken met artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Op advies van de RDW zijn de beboetbare overtredingen helderder geformuleerd.

De wens van de RDW om de schorsende werking van bezwaar in verband met de bestuurlijke boete uit het wetsvoorstel te halen leidde tot bezwaar, ook bij het CJIB. De regering heeft het wetsvoorstel op dit punt daarom niet aangepast.

Door het weghalen van de beschikking om de heffing vast te stellen werd ook aan een aantal adviespunten van de RDW tegemoet gekomen.

Rijkswaterstaat (RWS)

RWS heeft een advies uitgebracht over het wetsvoorstel. RWS ziet enige onduidelijkheden en heeft opmerkingen over het hybride karakter van de wijze van inning zoals beschreven in het getoetste voorstel. Door het verwijderen van de beschikking uit het wetsvoorstel is hieraan tegemoet gekomen. Daarnaast heeft RWS opmerkingen gemaakt over de contractering, aanbesteding en de inrichting van het technische systeem en de monitoring. Voor zover dit al tot wijzigingen in het proces van uitvoering heeft geleid, is hoofdstuk 4 hierop aangepast.

RWS geeft aan dat de tolheffer financieel risico loopt wanneer de dienstaanbieder niet aan de tolheffer betaalt en hiervoor niets is geregeld. In deze toelichting is verder verduidelijkt dat de relatie tussen de Minister en de dienstaanbieder via een overeenkomst loopt. Voor de houder is het van belang iets te regelen wanneer de dienstaanbieder failliet zou gaan. Voor deze relatie is de grondslag in artikel 4 van dit wetsvoorstel uitgebreid. Daarin worden nu ook regels opgenomen die de houder in staat stelt om een andere overeenkomst met een andere dienstaanbieder te sluiten als de dienstaanbieder failliet gaat of als er andere redenen zijn waardoor de dienstaanbieder zijn diensten niet meer levert.

RWS wijst er op dat de verplichting om boordapparatuur ingeschakeld te hebben op wegen waarvoor de heffing niet geldt, vooralsnog buitenproportioneel lijkt te zijn.

De regering merkt hierover het volgende op. Het verplicht aanzetten van boordapparatuur is om veiligheidsproblemen te voorkomen. Er kan dan geen afleiding zijn vanwege het in- en uitschakelen van de boordapparatuur. Ook wordt voorkomen dat onbedoelde overtredingen bij aan- en uitzetten van de boordapparatuur plaatsvinden. Als dit anders wordt, nemen handhavingslasten toe.

Op verzoek van RWS is een datum van indexatie van tarieven toegevoegd aan het wetsvoorstel. Dit maakt duidelijk dat de indexering bij het begin van het kalenderjaar plaatsvindt.

RWS vraagt of gladheidsbestrijders, zandwagens, botsabsorbers en dergelijke onder het wetsvoorstel vallen. In de (artikelsgewijze) toelichting zijn de begrippen ook naar aanleiding van de toets door de RDW en reacties uit de internetconsultatie nader verduidelijkt. Deze voertuigen vallen inderdaad onder de onder de vrachtwagenheffing.

Voorts merkt RWS op dat er een grondslag moet komen voor het verzamelen van monitoringsgege-

vens. De regering is van mening dat dit niet nodig is omdat informatieverzameling anoniem is; er worden geen kentekens (of andere persoonsgegevens) geregistreerd.

RWS wijst op knelpunten tussen de tijdelijke tolheffing en dit wetsvoorstel omdat de ontheffingsmogelijkheden van het onderhavige wetsvoorstel niet aansluiten op de vrijstellingen van die wet. De regering merkt hierover op dat de vrijstelling en ontheffingen van de vrachtwagenheffing aansluiten bij de motorrijtuigenbelasting. Wel geldt dat voertuigen die een vrijstelling op grond van artikel 7 van de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 hebben ook een ontheffing kunnen krijgen voor de vrachtwagenheffing. Dit is technisch uitvoerbaar.

Inspectie leefomgeving en transport (ILT)

De ILT heeft advies uitgebracht over handhaafbaarheid. Als de Minister ambtenaren van de ILT aanwijst als toezichthouders die deze nieuwe taken moeten vervullen, zal hiervoor een nieuw, apart organisatieonderdeel nodig zijn. Dit moet de komende tijd nader worden uitgewerkt.

Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)

Het CJIB vraagt in zijn advies onder meer om wat betreft de voorgestelde boeteverhoging van 50 procent bij eerste aanmaning en boeteverhoging van 100 procent bij tweede aanmaning aan te sluiten bij eventuele aanpassingen van Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersovertredingen (Wet Mulder). De regering zal hier zoveel mogelijk naar streven. Tot slot is een aantal kleine suggesties voor het wetsvoorstel en deze toelichting overgenomen.

Belastingdienst

De Belastingdienst heeft advies uitgebracht over het vervallen van de huidige Wet belasting zware motorrijtuigen en de wijziging van tarieven voor vrachtauto's in de Wet op motorrijtuigenbelasting 1994. De noodzakelijke aanpassingen kunnen tijdig in de systemen voor de autobelastingen van de Belastingdienst worden verwerkt. Invoering per 2023 is mogelijk.

7.4 Consultatie

De provincies Gelderland, Drenthe, Overijssel, Friesland, Limburg, Zuid-Holland, Noord-Holland en Noord-Brabant, 23 gemeenten en enkele regionale samenwerkingsverbanden hebben gereageerd op het conceptwetsvoorstel. Er zijn 86 reacties van particulieren (een groot deel hiervan betreft inzendingen van inwoners van de gemeente Mill en Sint Hubert in de provincie Noord-Brabant) en 63 reacties van het bedrijfsleven en belangenorganisaties binnengekomen. Gewezen wordt onder meer op voordelen voor verbetering van het milieu, innovatie en verduurzaming van de vervoerssector. Hieronder worden de door respondenten benoemde onderwerpen beschreven. Een gedetailleerdere reactie op de inbreng van respondenten is separaat gegeven. Het verslag daarvan is tegelijkertijd met het aanbieden van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer openbaar gemaakt.

- **Vrachtwagenheffing (algemene noties)**
Een aantal respondenten vraagt om alternatieven voor de vrachtwagenheffing, zoals een volledige afbouw van de MRB, de afschaffing van de BZM en het heffen van accijns. Met het wetsvoorstel wordt de BZM afgeschaft. Zoals onder meer in paragraaf 3.2 van deze toelichting beschreven kan de regering niet anticiperen op nieuwe Europese regels over de volledige afbouw van de MRB. Deze regels zijn nog niet definitief. Andere wijzen van heffing, zoals accijnsverhoging zijn te weinig effectief, zoals in hoofdstuk 1 van deze toelichting nader onderbouwd is. Naar aanleiding van de consultatiereacties en de toetsen (zie hiervoor paragraaf 7.3) is in deze toelichting een betere verantwoording neergelegd van de gemaakte keuzes.
Voor zover wordt gewezen op (eenmalige) kosten van de heffing wordt verwezen naar paragrafen 6.1 en 6.2 waar de schatting van te verwachten kosten inmiddels is geactualiseerd. Met respondenten is de regering het eens dat de heffing zo efficiënt mogelijk uitgevoerd dient te worden. Voor zover respondenten vroegen om duidelijke voorlichting voordat het systeem in werking treedt, wordt verwezen naar paragraaf 4.2 van deze toelichting. Ook voor overige reacties die de uitvoering betreffen wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van deze toelichting. Reacties over de uitbesteding worden bij de verdere uitvoering betrokken. Eventueel worden in lagere regelgeving nog eisen gesteld. In dit wetsvoorstel is hiervoor een grondslag gecreëerd.
- **Wegennet**
Naar aanleiding van de reacties op het heffingsnetwerk is een drietal correcties doorgevoerd. Zo is de Waterlinieweg in Utrecht toegevoegd aan het heffingsnetwerk. Deze weg was ten onrechte niet in het conceptwetsvoorstel opgenomen zoals dat in consultatie is geweest. Experts van de gemeente, de provincie en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat verwachten een grote kans op uitwijkverkeer vanwege de parallellegging aan de A27. De Bovenste weg en de Weststadweg in Oosterhout zijn niet langer opgenomen in het heffingsnetwerk omdat zowel de gemeente,

provincie en de vertegenwoordigers van de vervoerssector geen uitwijkend vrachtverkeer van substantiële omvang verwachten op deze wegen. Daarnaast is er een technische correctie met betrekking tot ViA15 doorgevoerd. Deze weg was abusievelijk niet volledig opgenomen in het kaartmateriaal en in de tekst.

Voor het overige konden verzoeken tot toevoeging dan wel afvoer van wegen, gelet op de gehanteerde criteria voor het wegnennet waarop de vrachtwagenheffing geldt niet worden gehonoreerd. Zowel de modelberekening als expert judgement hebben daar – ook bij nader inzien – geen aanleiding toe gegeven. Wanneer na invoering van de vrachtwagenheffing alsnog blijkt dat het vrachtverkeer is toegenomen vindt een afweging plaats om maatregelen te treffen. Een mogelijke maatregel is om de betreffende weg op te nemen in het heffingsnetwerk. In spoedeisende gevallen, als bijvoorbeeld verkeersveiligheid in het geding komt, kan door middel van een spoedprocedure een weg worden opgenomen in het heffingsnetwerk (zie paragraaf 2.11). De regering is tegemoet gekomen aan de wens om de genoemde wegen een periode te monitoren.

- **Tarieven**

Verschillende respondenten vroegen om differentiatie van de tarieven naar tijd, uitstoot of locatie. Aan de reacties kan niet tegemoet worden gekomen omdat dit niet bijdraagt aan de doelstelling van de vrachtwagenheffing en omdat het de complexiteit van de uitvoering vergroot. Ook in de buurlanden worden de tarieven niet gedifferentieerd op basis van tijd en locatie. Het uitgangspunt is om aan te sluiten bij de buurlanden. Het algemeen deel van de toelichting is hierop aangepast. Zie hiervoor met name paragraaf 1.3.

De gehanteerde tariefdifferentiatie wordt mogelijk wel aangepast na wijziging van de Eurovignet-richtlijn. Hierop kan de regering nu niet vooruitlopen omdat hierover nog wordt onderhandeld. Ook is het volgens de Eurovignetrichtlijn niet mogelijk een aparte tariefklasse in te voeren voor emissieloze voertuigen. De Eurovignetrichtlijn staat wel een toeslag voor luchtvervuiling en geluid toe. Vanwege de complexiteit is daar in dit wetsvoorstel van afgezien.

Naar aanleiding van reacties zijn voertuigen met een toegestane maximum massa van exact 12.000 kg bij de vrachtwagenheffing ingedeeld in de middelste gewichtsklasse, waardoor dit aansluit bij de situatie in België. Ook dit is verduidelijkt.

- **Gegevensbescherming**

Dienstaanbieders hebben aangegeven geanonimiseerde verplaatsingsgegevens onbeperkt te willen bewaren voor andere diensten die zij aanbieden en data beschikbaar te willen houden voor de overheid. Een belangenorganisatie in de vervoerssector benadrukt dat de kentekenhouder eigenaar is en blijft van de verplaatsingsdata (in het wetsvoorstel nu aangepast in 'per houder geregistreerde kilometers en gegevens over waar die kilometers gereden'). Het is daarom van belang dat dienaanbieders toestemming vragen aan de kentekenhouders voordat de data gebruikt worden voor andere doeleinden dan het innen van de vrachtwagenheffing.

Tot slot vraagt een dienaarbieder of dienaarbieders verplicht worden gesteld om ook anonieme vrachtwagenhouders toe te laten tot de dienstverlening van de dienaarbieder. Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens (hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel).

Het doel van de gegevensverwerking is om ervoor te zorgen dat de vrachtwagenheffing geïnd kan worden. Het wetsvoorstel voorziet in het beschikbaar stellen van verkeersgegevens – ontdaan van privacygevoelige informatie – aan de overheid. Deze gegevens kunnen worden benut voor beleidsdoeleinden en verkeersbeheer. Zie met name paragrafen 2.9 en 5.2.

Het wetsvoorstel verbiedt het aanbieden van aanvullende diensten door EETS-aanbieders aan hun gebruikers niet. Wel moet hierbij de AVG in acht worden genomen. Dit betekent onder meer dat gebruikers moeten instemmen met het databeleid van de betreffende EETS-aanbieder.

Het aanbieden van een account dat geschikt is voor anonieme houders kan niet gerealiseerd worden. Prepaid betalen kan wel.

- **Voertuigen**

Respondenten wezen op de systematiek van ontheffingen en vroegen om toevoeging van bepaalde categorieën van vrachtwagens. Ook werd om verduidelijking van begrippen, zoals houder en vrachtwagen gevraagd.

De regering is van mening dat toezicht en handhaving van de vrachtwagenheffing niet onnodig complex moet worden. Daarom is ervoor gekozen om aan te sluiten bij de huidige vrijstellingsmogelijkheid van de MRB. Naar aanleiding van de consultatiereacties is de ontheffing voor de betonpomp zonder mixer en de mobiele kranen herzien. De regering heeft besloten om de heffing wel voor deze groepen voertuigen te laten gelden. Hierdoor wordt beter aangesloten op de vrijstellingen die in de MRB worden gehanteerd.

Een weerslag van de overwegingen is in paragraaf 2.2 van deze toelichting te vinden.

- **Betaling en invordering**

Naar aanleiding van de toetsen en consultatiereacties heeft de regering besloten het systeem van betalen en invorderen aan te passen, namelijk zonder tussenkomst van een beschikking. De betalingsverplichting ontstaat van rechtswege indien aan de elementen van het wetsvoorstel is voldaan. De regering is van oordeel dat hiermee de meeste onduidelijkheden en bezwaren van respondenten zijn weggenomen. Het wetsvoorstel kan hierdoor beter bijdragen aan de gestelde

doelstellingen. Het wetsvoorstel beoogt het heffingssysteem hiermee duidelijk, betrouwbaar en gebruiksvriendelijk voor gebruikers te maken. De term belastingplichtige sluit beter aan bij de terminologie van de Algemene wet bestuursrecht.

In reactie op de inbreng is in deze toelichting een betere verantwoording neergelegd van de gemaakte keuzes (zie voor betaling en invordering paragraaf 2.4).

- **Boordapparatuur**

Het is volgens respondenten belangrijk dat er een goede regeling is bij defecte boordapparatuur. Ook zou bij een verloren, gestolen of defecte OBU het betreffende voertuig tijdelijk moeten worden vrijgesteld van de heffing, totdat nieuwe boordapparatuur is geïnstalleerd. In het wetsvoorstel is nu geregeld dat de OBU binnen een gestelde termijn moet worden vervangen. Dit betekent niet dat men is vrijgesteld van de heffing, maar men begaat in de bij lagere regelgeving te bepalen termijn geen overtreding.

- **Dienstaanbieders**

Enkele indieners hebben vragen gesteld over de functionaliteiten van het systeem en de rol van de markt bij de uitwerking. Met het oog op tijdige inwerkingtreding van het stelsel is een uitgebreid accreditatieproces voor alle EETS-dienstaanbieders en de aanbesteding van de hoofddienstaanbieder voorzien.

Inmiddels is gestart met de eerste verkenningen hiervoor. In oktober 2019 heeft daartoe een informatiebijeenkomst voor marktpartijen plaatsgevonden.

Tijdens de marktconsultaties als onderdeel van de stelselimplementatie zal hierover verdere toelichting worden gegeven.

- **Terugsluis**

Voor de terugsluis werden door respondenten suggesties gedaan voor doeleinden waarvoor dit kan worden ingezet. Deze suggesties worden voor een deel meegenomen bij de verdere uitwerking van de terugsluis. De regering geeft hierbij aan dat aandacht wordt besteed aan de mogelijkheid om alle vervoerders, grote en kleine, hiervan te kunnen laten profiteren. Paragraaf 4.5 van deze toelichting is hierop aangepast.

- **Handhaving en strafbepaling**

Voor de vervoerssector is het van belang dat toezicht en handhaving voor binnen- en buitenlandse vrachtwagens goed georganiseerd is. Indieners wijzen erop dat de controlekans van vervoerders die in overtreding zijn zo hoog mogelijk moet zijn en wensen een toelichting over hoe de handhaving voor buitenlandse vrachtwagens is geborgd.

De regering reageert hierop als volgt. Bij het ontwerp van het toezicht- en handhavingssysteem is gebruik gemaakt van de ervaring in het buitenland (waar onder België en Duitsland, beide landen realiseren een nalevingspercentage van 99 procent), de ervaring vanuit toezicht en handhaving van verkeersovertredingen en het ontwerp van toezicht en handhaving in de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15.

Op verschillende manieren zal er in de uitvoering toezicht en handhaving plaatsvinden. Dit is uitgebreid toegelicht in paragraaf 2.7 van deze toelichting. In paragraaf 4.2 van deze toelichting is naar aanleiding van de reacties aangevuld met de mogelijkheden die Nederland al heeft en welke grondslag het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn beoogt te bieden om ook kentekengegevens op te vragen bij een andere lidstaat.

Omwille van de kostenefficiëntie van de uitvoering, wordt er voor het systeem van opleggen van boetes een vast omlijnde periode (per kalenderdag) gebruikt. Dit punt is aangepast in de wet.

8. Inwerkingtreding en notificatie

Inwerkingtreding geschiedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Er wordt gestreefd naar een operationele start van het stelsel in 2023. Voor de inwerkingtreding is het ook nodig dat de benodigde uitvoeringsregels gereed zijn. Zoals eerder toegelicht zal de BZM vervallen en wordt de MRB verlaagd. De wijzigingen die daarvoor nodig zijn zullen op hetzelfde tijdstip in werking treden. Daarnaast zal voor de uitvoering voldoende gelegenheid moeten zijn om zich op de nieuwe regelgeving voor te bereiden. Voor een zorgvuldige invoering kan het nodig zijn om onderdelen op een later tijdstip in werking te laten treden. Artikel 36 van het wetsvoorstel biedt die mogelijkheid.

Het wetsvoorstel moet in het kader van de Eurovignetrichtlijn (artikel 12) worden genotificeerd bij de Europese Commissie omdat het om gedeeltelijke (her)implementatie gaat. Die notificatie vindt plaats als het wetsvoorstel is aangenomen. Verder bevat de Eurovignetrichtlijn een verplichting om het berekende maximumtarief voor de vrachtwagenheffing te notificeren. Dat moet zes maanden voordat de regeling wordt toegepast en in die zes maanden moet de Commissie ermee instemmen.

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1 (begripsbepalingen)

boordapparatuur

De boordapparatuur is de apparatuur waarmee in ieder geval geregistreerd kan worden hoeveel kilometers op welke weg gereden worden. Er wordt vooralsnog vanuit gegaan dat dat plaats vindt met een zogenoemde *on-board unit* (OBU), maar het is denkbaar dat dat in de toekomst op andere wijze kan plaatsvinden. De definitie sluit aan bij de definitie van Richtlijn (EU) 2019/520.⁷⁶

dienstaanbieder

De regering streeft naar zoveel mogelijk inning van de vrachtwagenheffing door EETS-aanbieders, mede om de interoperabiliteit tussen verschillende landen te vergroten. EETS-aanbieders leveren ook diensten in andere landen en de verwachting is dat veel houders van een vrachtwagen daarmee een contract zullen sluiten. De hoofddienstaanbieder, die alleen nationaal werkt, is nodig voor de houder van een vrachtwagen die om welke reden dan ook geen contract met een EETS-aanbieder kan of wil sluiten.

dienstverleningsovereenkomst

De dienstverleningsovereenkomst is de overeenkomst tussen de dienaarbieder en de houder van een vrachtwagen (betalingsplichtige) waarmee onder andere geregeld wordt dat de houder de vrachtwagenheffing aan de dienaarbieder betaalt en dat de dienaarbieder boordapparatuur aan de houder ter beschikking stelt.

euro-emissieklasse

In bijlage 0 van de Eurovignetrichtlijn (Richtlijn 1999/62/EG⁷⁷) zijn maximum grenswaarden voor de euro-emissieklassen EURO 0 tot en met EURO V opgenomen. In punt 4 van die bijlage is opgenomen dat toekomstige uitstootklassen van motorvoertuigen als bepaald in Richtlijn 88/77/EEG en de daaruit volgende wijzigingen in aanmerking kunnen worden genomen. De laatste wijziging is in Verordening (EU) 595/2009⁷⁸ opgenomen en voor zover relevant voor de vrachtwagenheffing, is daarin de maximum grenswaarde voor EURO VI opgenomen. Aangezien het een maximumwaarde betreft, vallen schonere voertuigen, zoals emissieloze voertuigen, ook onder deze klasse. In deze regelgeving is niet voorzien in een aparte klasse voor emissieloze voertuigen.

fysieke leefomgeving

Voor het begrip fysieke leefomgeving wordt aangesloten bij artikel 1.2, tweede lid, van de Omgevingswet. Dit artikel bevat een niet-limitatieve lijst van onderwerpen die de fysieke leefomgeving omvat waaronder luchtkwaliteit, geluid en natuur.

hoofddienstaanbieder

De hoofddienstaanbieder is een dienaarbieder, niet zijnde een EETS-aanbieder, die de verplichting heeft om overeenkomsten te sluiten met alle belanghebbende gebruikers. De hoofddienstaanbieder wordt speciaal door de tolheffer gecontracteerd.

houder

De houder van een vrachtwagen is in beginsel de Nederlandse of buitenlandse kentekenhouder. Ook is er een kleine categorie van niet-gekentekende voertuigen waarvan de houder degene is die de

⁷⁶ Richtlijn (EU) 2019/520 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie (PbEU 2019, L91).

⁷⁷ Richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen (PbEG 1999, L 187).

⁷⁸ Verordening (EG) nr. 595/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen en motoren met betrekking tot emissies van zware bedrijfsvoertuigen (Euro VI) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie, tot wijziging van Verordening (EG) nr. 715/2007 en Richtlijn 2007/46/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 80/1268/EEG, 2005/55/EG en 2005/78/EG (PbEU 2009, L 188).

vrachtwagen feitelijk ter beschikking heeft. Deze definitie is in grote lijnen ontleend aan artikel 1, eerste en tweede lid, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv).

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat leasemaatschappijen dus ook houder kunnen zijn voor de vrachtwagens die tot hun wagenpark behoren.

kentekenregister

Het kentekenregister bevat de gegevens van de kentekenhouder en van het voertuig die bij het kenteken van een vrachtwagen horen en wordt door de RDW beheerd.

vrachtwagen

De begripsomschrijving voor vrachtwagen is ontleend aan artikel 2, onder d, Richtlijn 1999/62/EG. De richtlijn geeft de mogelijkheid om tolgelden op te leggen aan voertuigen of een samenstel van voertuigen die een toegestane maximum massa van meer dan 3.500 kg hebben. Hieronder vallen alle vrachtwagens van de categorieën N2 (met een toegestane maximum massa van meer dan 3.500 kg) en N3, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, onder ii en iii, in samenhang met Bijlage I van Verordening (EU) 21018/858⁷⁹, maar ook de zogenoemde BE-trekker van categorie N1 van die bijlage, waarvan de opleggetrekker een toegestane maximum massa van ten hoogste 3.500 kg heeft. De BE-trekker valt onder de categorie opleggetrekker, bedoeld in artikel 1.1 van de Regeling voertuigen. De BE-trekker heeft net als de andere opleggetrekkers carrosseriecode BC en is in het kentekenregister als zodanig herkenbaar. De opleggetrekker is een motorvoertuig dat hoofdzakelijk is ontworpen en gebouwd voor het trekken van opleggers. Voertuigen met een toegestane maximum massa (tmm) van niet meer dan 3.500 kg die een aanhanger trekken door middel van een trekhaak vallen niet onder het begrip vrachtwagen, want die voertuigen zijn in tegenstelling tot de BE-trekker niet in hoofdzaak ontworpen en gebouwd voor het trekken van een aanhangwagen. Het trekken van een aanhangwagen is bij een voertuig met trekhaak optioneel.

Wat onder andere ook niet onder het begrip vrachtwagen valt zijn ambulances, bussen en landbouw- en bosbouwtrekkers. Ook mobiele machines en motorrijtuigen met beperkte snelheid die niet worden gebruikt voor het vervoer van goederen, zoals verreikers, hoogwerkers, graafmachines en bulldozers vallen niet onder het begrip vrachtwagen.

vrachtwagenheffing

De vrachtwagenheffing is een heffing die verschuldigd is voor het rijden met een vrachtwagen op bepaalde daartoe aangewezen wegen van het wegennet.

weg

Voor het begrip 'weg' wordt verwezen naar artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wegenverkeerswet 1994. Daaronder worden verstaan alle voor het openbaar verkeer openstaande wegen of paden met inbegrip van de daarin liggende bruggen en duikers en de tot die wegen behorende paden en bermen of zijanten.

wegbeheerder

De definitie voor wegbeheerder sluit aan bij de artikelen 18, eerste lid, en 149, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994. In die artikelen is geregeld wie bevoegd gezag is voor het nemen van verkeersbesluiten respectievelijk het verlenen van ontheffingen voor wegen onder beheer van het Rijk, een provincie, een waterschap of voor andere wegen.

wegvak

Met wegvak wordt bedoeld op een specifieke weg of deel daarvan.

⁷⁹ Verordening (EU) 2018/858 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2019 betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 715/2007 en (EG) nr. 595/2009 en tot intrekking van Richtlijn 2007/46/EG (PbEU 2018, L 151).

Hoofdstuk 2. Vrachtwagenheffing

Artikel 2 (betalingsplichtige en belastbaar feit)

Eerste lid

In het eerste lid is bepaald dat de houder van een vrachtwagen onder de naam vrachtwagenheffing een tarief per kilometer verschuldigd is voor het rijden met een vrachtwagen over een wegvak als bedoeld in de bijlage. De vrachtwagenheffing is een heffing die verschuldigd is aan Onze Minister.

Het wijzigen van de lijst van wegen die in de bijlage zijn opgenomen, zal in beginsel alleen door een wetwijziging kunnen plaatsvinden. De keuze van het wegennet waarop de vrachtwagenheffing geldt, is bepalend voor het belastbaar feit. Afhankelijk van de wijziging van het wegennet zal er op meer of minder locaties vrachtwagenheffing moeten worden betaald. Daarnaast is het in uitzonderlijke gevallen op grond van artikel 33 mogelijk om via een snelle procedure met het oog op de verkeersveiligheid, bereikbaarheid of de toestand van de fysieke leefomgeving wegen te beprijzen of juist niet te beprijzen. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 33.

Tweede lid

Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld om het exacte begin en het einde van een wegvak te markeren (derde lid) op basis waarvan kan worden bepaald wat de gereden afstand op het wegvak is. De regels hebben ook betrekking op tussenliggende op- en afritten die op het wegvak aansluiten. Als een vrachtwagen bijvoorbeeld via een tussenliggende oprit op een beprijd wegvak komt te rijden en mogelijk bij een tussenliggende afslag weer afslaat, zal ook bepaald moeten kunnen worden tussen welke punten de gereden afstand bepaald moet worden.

Derde en vierde lid

De vrachtwagenheffing wordt geïnd met een elektronisch tolheffingssysteem. Daarop wordt het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn van toepassing. Dat wetsvoorstel wordt van toepassing op alle EETS-gebieden. In artikel 1 van het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn is de tolheffer gedefinieerd als een publiek- of privaatrechtelijke entiteit. De tolheffer is in het geval van de vrachtwagenheffing enerzijds de Minister van Infrastructuur en Waterstaat die als bestuursorgaan de heffing int (derde lid). Anderzijds is de tolheffer de Staat die als rechtspersoon onder andere een overeenkomst sluit met een dienstaanbieder (vierde lid).

Artikel 3 (vrijstelling of ontheffing)

Het eerste lid, onder a, voorziet in een vrijstelling van de vrachtwagenheffing voor vrachtwagens van defensie. Het betreft vrachtwagens die zijn voorzien van een registratienummer dat behoort tot een gedefinieerde reeks militaire registratienummers die door de Dienst Wegverkeer aan het Ministerie van Defensie beschikbaar is gesteld. Ook de vrachtwagens van bevriende krijgsmachten, die bijvoorbeeld vanwege een oefening in Nederland verblijven of door Nederland als transitieland rijden, vallen onder de in het eerste lid voorziene vrijstelling. Het Ministerie van Defensie draagt er zorg voor dat de registratiereeksen van die voertuigen voor de toezichthouder beschikbaar zijn en actueel worden gehouden.

Op grond van het eerste lid, onder b, wordt ook een vrijstelling verleend voor vrachtwagens die zich met een handelaarskenteken op de weg bevinden, voor zover die motorrijtuigen onder het begrip vrachtwagen vallen. Op grond van artikel 3 van de Regeling handelaarskentekens en -kentekenbewijzen is het vervoer van goederen met een motorrijtuig met een handelaarskenteken in beginsel niet toegestaan, tenzij het goederenvervoer aantoonbaar gebeurt in het kader van beproeving van aan het voertuig verrichte of te verrichten werkzaamheden. De categorie motorrijtuigen die in de hierboven genoemde uitzonderingsgevallen toch goederen mogen vervoeren en daarmee onder het begrip vrachtwagen vallen, worden uitgezonderd van de vrachtwagenheffing. Feitelijk komt het erop neer dat alle vrachtwagens met een handelaarskenteken geen vrachtwagenheffing hoeven te betalen.

Het eerste lid, onder c, voorziet in een vrijstelling voor vrachtwagens die vallen onder het begrip motorrijtuig met beperkte snelheid, bedoeld in artikel 1.1 van de Regeling voertuigen. Het gaat dan om vrachtwagens die slechts met beperkte snelheid mogen rijden en zijn ingericht voor het op korte afstand van elkaar gelegen plaatsen afleveren of ophalen van goederen. Het betreft bijvoorbeeld voertuigen, zoals zogenoemde dumpers, die kunnen worden ingezet voor de aanleg en het onderhoud van wegen. Deze vrachtwagens nemen slechts af en toe deel aan het verkeer op de weg en worden niet door natuurlijke of rechtspersonen gebruikt die het goederenvervoer als hoofdactiviteit hebben. Voor bepaalde motorrijtuigen die als vrachtwagen zijn aan te merken kan de houder van een vracht-

wagen op grond van het tweede lid verzoeken om een ontheffing van de vrachtwagenheffing. Een verzoek om ontheffing is nodig omdat niet automatisch van alle individuele voertuigen is te achterhalen of die valt in een van de categorieën waarvoor een ontheffing kan worden verleend. Op de behandeling van het verzoek is titel 4.1 van de Awb van toepassing. Voor de ontheffingen is zoveel mogelijk aangesloten bij de op verzoek te verlenen vrijstellingen, bedoeld in artikel 72 van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994. Artikel 7, vierde lid, in samenhang met artikel 6, tweede lid, onder a en b, Richtlijn 1999/62/EG geven voor deze uitzonderingen de mogelijkheid.

In het tweede lid zijn de vrachtwagens opgenomen waarvoor de houder een ontheffing kan krijgen van de vrachtwagenheffing. Dit betreft voertuigen gebruikt door politie en brandweer (onderdeel a). . Voor vuilniswagens, straatvegers en rioolzuigers (onderdeel b) die niet gebruikt worden voor goederenvervoer, maar voor het verwijderen van afval en andere vervuiling kan ook ontheffing worden verleend. Ook kan de houder verzoeken om ontheffing van de vrachtwagenheffing voor oldtimer-vrachtwagens ouder dan 40 jaar die niet bedrijfsmatig worden gebruikt (onderdeel c) omdat die slechts af en toe deelnemen aan het verkeer op de openbare weg.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen ook voorwaarden en beperkingen worden gesteld aan de vrijstelling of ontheffing. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld voor de bij het verzoek over te leggen gegevens (derde lid).

Volledigheidshalve wordt nog verwezen naar de toelichting bij het begrip vrachtwagen, bedoeld in artikel 1, waar motorrijtuigen worden genoemd die niet onder de reikwijdte van Richtlijn 1999/62/EG vallen. Die motorrijtuigen vallen niet onder de vrachtwagenheffing.

Hoofdstuk 3. Tarieven

Artikel 4 (registratie km's met boordapparatuur)

Op grond van artikel 4, eerste lid, vindt de registratie van het aantal gereden kilometers plaats door middel van boordapparatuur, bijvoorbeeld met een zogenoemde OBU. De houder van een vrachtwagen kan verplicht worden een borg voor de boordapparatuur te betalen.

Op grond van het tweede lid moeten alle vrachtwagens voorzien zijn van boordapparatuur die naar behoren werkt, die ingeschakeld is tijdens het rijden en hoort bij de vrachtwagen waarvoor een dienstverleningsovereenkomst is afgesloten. Dit geldt op alle wegen in Nederland, zodat een individuele vrachtwagenchauffeur niet telkens zijn registratieapparatuur moet inschakelen als hij op een weg komt waar een vrachtwagenheffing wordt geheven. Daarmee worden veiligheidsrisico's voorkomen die kunnen ontstaan door het in- of uit schakelen van de apparatuur tijdens het rijden. De kans op onbedoelde overtredingen bij aan- en uitzetten van de registratievoorziening wordt daarmee ook voorkomen wat bijdraagt aan de acceptatie van het systeem en zorgt voor een lagere belasting voor de handhaving. De gegevens die worden verzameld doordat de boordapparatuur ingeschakeld moet zijn, kunnen op grond van artikel 35 van het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn in geanonimiseerde vorm worden gebruikt voor verkeersbeleid en ter verbetering van het verkeersbeheer.

In het derde lid zijn gevallen opgenomen waarin de houder van de vrachtwagen zich onmiddellijk met de dienst aanbieder in verbinding moet stellen. In dat geval is het tweede lid niet van toepassing en is er geen sprake van een overtreding als bedoeld in artikel 13, eerste lid. Bij ministeriële regeling wordt een termijn gesteld waarbinnen het tweede lid niet van toepassing is. Op grond van het vierde lid is het tweede lid ook niet van toepassing als de dienst aanbieder bijvoorbeeld failliet gaat of om andere redenen waardoor de dienst aanbieder zijn diensten niet meer kan leveren. Ook voor die gevallen wordt bij ministeriële regeling een termijn gesteld waarbinnen het tweede lid niet van toepassing is, zodat er geen sprake is van een overtreding als bedoeld in artikel 13, eerste lid.

Artikel 5 (tarieven)

In artikel 5, eerste lid, zijn de tarieven voor de vrachtwagenheffing per kilometer opgenomen. De tarieven zijn gedifferentieerd naar gewichtsklasse en de euro-emissieklasse van de vrachtwagen. De tarieven gaan uit van een infrastructuurheffing als bedoeld in artikel 7 ter, eerste lid, van Richtlijn 1999/62/EG.

Op grond van artikel 7 octies, eerste lid, van Richtlijn 1999/62/EG mag het hoogste tarief niet meer zijn dan het dubbele van een vergelijkbaar voertuig dat aan de strengste emissienormen voldoet. Met de keuze voor de opgenomen tarieven zal het gemiddelde tarief uitkomen op € 0,149/kilometer.

De tarieven, bedoeld in artikel 5, worden op grond van het tweede lid ieder jaar aan het begin van het jaar bij ministeriële regeling aangepast in verband met een inflatiecorrectie. De inflatiecorrectie wordt bepaald met toepassing van de tabelcorrectiefactor. Voor de tabelcorrectiefactor wordt aangesloten bij de berekening bedoeld in artikel 10.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001. Artikel 10.1 van de Wet inkomstenbelasting 2001 heeft voor het tweede lid model gestaan.

Bij de inwerkingtreding van artikel 5 geldt op grond van het derde lid dat de inflatiecorrectie van de voorafgaande jaren aan de inwerkingtreding bij de eerste wijziging worden meegenomen in de berekening van de tarieven.

Artikel 6 (bedrag van de vrachtwagenheffing)

Het in rekening te brengen bedrag van de vrachtwagenheffing wordt bepaald door het aantal geregistreerde kilometers op de aangewezen wegvakken, bedoeld in de bijlage, te vermenigvuldigen met het van toepassing zijnde tarief per gereden kilometer, bedoeld in artikel 5, eerste lid.

Hoofdstuk 4. Heffing en invordering

Artikel 7 (betaling zonder beschikking)

Op grond van artikel 2, eerste lid, is voor de betaling van de vrachtwagenheffing sprake van een betalingsverplichting aan een bestuursorgaan. De consequentie hiervan is dat er sprake is van een bestuursrechtelijke geldschuld in de zin van artikel 4:85 Awb. Dit betekent dat titel 4.4 Awb over bestuursrechtelijke geldschulden van toepassing is. Doordat vanwege de EETS-richtlijn⁸⁰ een dienstaanbieder tussen de Minister en de gebruiker is geplaatst, is voor de vrachtwagenheffing gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de Awb biedt om te bepalen dat een geldsom moet worden betaald zonder dat dit bij beschikking is vastgesteld (artikel 4:88 Awb) en dat deze aan een ander dan de schuldeiser geschiedt (artikel 4:89 Awb). Het telkens vaststellen van de heffing bij beschikking ligt niet voor de hand aangezien de vrachtwagenheffing een geldschuld betreft die met grote regelmaat moet worden betaald. De keuze om voor de inning geen beschikking te hoeven vaststellen en dat de houder via de dienstaanbieder feitelijk van rechtswege moet betalen, vloeit voort uit het feit dat op grond van artikel 6 de hoogte van het bedrag van de heffing wordt bepaald aan de hand van het aantal door de dienstaanbieder geregistreerde kilometers vermenigvuldigd met het in artikel 5, eerste lid, opgenomen tarief per kilometer.

Een dergelijk stelsel verhoudt zich goed met de verplichtingen die voortvloeien uit de EETS-richtlijn. Op grond van die richtlijn moet een houder van een vrachtwagen (een EETS-gebruiker) een overeenkomst afsluiten met een dienstaanbieder om toegang te krijgen tot een gebied waar tol wordt geïnd met een elektronisch tolheffingssysteem (zie onder andere artikel 2, zevende lid, EETS-richtlijn). De vrachtwagenheffing wordt dus betaald aan de dienstaanbieder en niet aan de tolheffer (de Minister) (zie artikel 6, vierde lid, EETS-richtlijn). Op grond van artikel 10, tweede lid, EETS-richtlijn geldt de betaling van het tolgeld door de houder aan zijn EETS-aanbieder als voldoening van de betalingsverplichtingen van de houder aan de Minister.

Tussen de tolheffer en een EETS-aanbieder moet ook een overeenkomst worden gesloten. Daarmee wordt onder andere de toelating van de EETS-aanbieder geregeld en de vergoeding die de EETS-aanbieder krijgt voor het innen van de vrachtwagenheffing bij de EETS-gebruiker (zie artikel 7, eerste lid, EETS-richtlijn). Ook moet die overeenkomst het mogelijk maken dat de EETS-aanbieder de factuur voor het tolgeld rechtstreeks door de EETS-aanbieder aan de EETS-gebruiker stuurt (artikel 6, vierde lid, EETS-richtlijn).

Naast de overeenkomsten die de inning regelen is een beschikking met mogelijkheden van bezwaar en beroep in het stelsel van de EETS-richtlijn niet goed in te passen. In het geval van een geschil ontstaat dan onduidelijkheid of tegen de beschikking of tegen de factuur moet worden opgekomen. Ook wordt dan onduidelijk hoe de termijnen van betaling en bezwaar en beroep zich tot elkaar verhouden en hoe de houder op de hoogte wordt gesteld dat de er een beschikking is afgegeven die aan hem gericht is.

Hierbij wordt nog opgemerkt dat voor de vrachtwagenheffing ook een hoofddienstaanbieder wordt gecontracteerd. Voor een toelichting op de hoofddienstaanbieder wordt verwezen naar de toelichting op artikel 11. De hoofddienstaanbieder en de EETS-aanbieders worden in dit wetsvoorstel gezamenlijk aangeduid als dienstaanbieder waarvoor dezelfde regeling geldt voor de betaling en invordering van de vrachtwagenheffing.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de Algemene wet inzake rijksbelastingen niet van toepassing is op de vrachtwagenheffing omdat het geen rijksbelasting betreft die door de rijksbelastingdienst wordt geheven.

Artikel 8 (dienstverleningsovereenkomst tussen dienstaanbieder en houder)

Uit het eerste lid volgt dat de houder van een vrachtwagen niet zonder geldende dienstverleningsovereenkomst met een dienstaanbieder op de weg mag rijden. Op grond van artikel 4, tweede lid, is het ook verplicht om tijdens het rijden over de weg de boordapparatuur aan te hebben staan. Dit betreft

⁸⁰ Richtlijn (EU) 2019/520 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie (PbEU 2019, L 91).

niet alleen de wegen die zijn opgenomen in de bijlage, maar alle wegen. Deze verplichting geldt evenwel niet als de houder een vrijstelling of ontheffing van de vrachtwagenheffing heeft. Er is overwogen om deze verplichting alleen te laten gelden op wegen waar de vrachtwagenheffing ook wordt geheven. Bij de uitwerking bleek dat echter op een aantal problemen te stuiten die met name betrekking hebben op de veiligheid en de handhaving. Het risico dat een vrachtwagenchauffeur vergeet om zijn boordapparatuur aan te zetten als hij een beprijde weg oprijdt, is in dat geval groot. Om een boete te voorkomen is de kans reëel aanwezig dat hij alsnog rijdend zijn boordapparatuur zal aanzetten, waardoor gevaarlijke situaties kunnen ontstaan die vergelijkbaar zijn met het gebruik van een mobiele telefoon in de auto. Ook zal dit een toename van de lasten voor de handhaving betekenen. Daar komt bij, dat verreweg het grootste deel van de vrachtwagens wel eens over een beprijde weg zal rijden, waarvoor de houder een dienstverleningsovereenkomst gesloten moet hebben. Gezien deze overwegingen is gekozen voor de verplichting om een dienstverleningsovereenkomst op alle wegen te laten gelden.

Als een houder via een zogenoemde *reseller* (een soort tussenpersoon) een dienstverleningsovereenkomst wil afsluiten, is dat op zich mogelijk. Uiteindelijk moet wel duidelijk zijn dat er een dienstverleningsovereenkomst tussen de dienstaanbieder en de houder tot stand is gekomen. Die dienstverleningsovereenkomst heeft de houder immers nodig als hij met zijn vrachtwagen de weg op wil, want rijden op Nederlandse wegen zonder dienstverleningsovereenkomst die is gesloten met de dienstaanbieder is een overtreding.

De houder krijgt een factuur van de dienstaanbieder voor het bedrag dat hij moet betalen. Als de houder het bedrag van de factuur betaalt aan de dienstaanbieder, wordt hij geacht te hebben voldaan aan zijn betalingsverplichting aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (tweede lid).⁸¹ De houder blijft weliswaar de betalingsplichtige, maar op grond van deze bepalingen en de dienstverleningsovereenkomst tussen houder en dienstaanbieder, betaalt de dienstaanbieder de door de houder verschuldigde bedragen van de vrachtwagenheffing aan de Minister (zie artikel 9, tweede lid). De houder ontvangt van de dienstaanbieder een kwitantie van de betaling als het bedrag door de dienstaanbieder ontvangen is. Deze verplichting is ontleend aan artikel 7 undecies, derde lid, Richtlijn 1999/62/EG.

De houder dient op grond van het derde lid alle relevante documenten over te leggen aan de dienstaanbieder die nodig zijn om het kenteken, de toegestane maximum massa en de euro-emissieklasse vast te stellen. Bij AMvB wordt bepaald welke gegevens exact overgelegd moeten worden. Bij gebrek aan gegevens zal het hoogste bedrag in rekening worden gebracht. Een latere correctie van de gegevens heeft echter geen terugwerkende kracht.

Het vierde lid bepaalt dat de dienstaanbieder in de dienstverleningsovereenkomst de houder van de vrachtwagen de verplichting kan opleggen om zekerheid te stellen dat er betaald wordt. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een creditcard of een tankpas. In feite maakt deze bepaling het mogelijk om een prepaid-abonnement te hebben.

In het vijfde lid wordt geregeld welke elementen de dienstverleningsovereenkomst in ieder geval dient te bevatten. Dit betreft het ter beschikking stellen van boordapparatuur (onderdeel a), dat de houder een factuur krijgt waarin het totaalbedrag van de heffing en het aantal geregistreerde kilometers per dag is opgenomen (onderdeel b), dat de houder in ieder geval giraal kan betalen (onderdeel c), het onderhouden van een klantenrelatie door middel van bijvoorbeeld het inrichten van een klantcontactpunt (onderdeel d), zorgen dat privacy en beveiliging gewaarborgd zijn (onderdeel e) en het door de dienstaanbieder verstrekken van een kwitantie aan de houder als de houder betaald heeft (onderdeel f).

Als de houder vragen heeft over de factuur van de dienstaanbieder zal hij zich tot de dienstaanbieder kunnen wenden en zullen eventuele geschillen tussen de dienstaanbieder en de houder aan de civiele rechter worden voorgelegd.

Uit het zesde lid volgt dat een dienstverleningsovereenkomst niet vereist is als de houder een vrijstelling of ontheffing van de vrachtwagenheffing heeft.

Artikel 9 (relatie Onze Minister en dienstaanbieder)

Eerste lid

Voor de Minister is het van belang te weten met wie de dienstaanbieder een dienstverleningsovereenkomst heeft gesloten en welke dienstverleningsovereenkomst is opgeschort of beëindigd. Ook is dat het geval als de OBU niet naar behoren werkt of is ontvreemd (artikel 4, derde lid). Als een dergelijk geval zich voordoet, dient de dienstaanbieder dat onmiddellijk aan de Minister door te geven. Op die manier is duidelijk voor welke vrachtwagens de dienstaanbieder moet betalen of wie een overtreding begaat. Als de houder zich in die gevallen toch op de weg begeeft, riskeert hij een boete (zie artikel

⁸¹ Zie artikel 2, zesde lid, van de Uitvoeringsverordening over de vereisten waar de factuur aan moet voldoen.

15). Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de gegevens die de dienstaanbieder door dient geven.

De dienstaanbieder heeft er belang bij om de melding onmiddellijk te doen. De houder kan weliswaar een boete krijgen als de dienstaanbieder niet meldt, maar de houder kan vervolgens eenvoudig aannemelijk maken dat hij zich aan zijn verplichtingen heeft gehouden en heeft altijd de keuze om naar een andere dienstaanbieder over te stappen. Daarnaast heeft de Minister op grond van de gegevens, bedoeld in artikel 21, vijfde lid, de mogelijkheid na te gaan met welke vrachtwagen een overeenkomst is gesloten. Dit is echter omslachtiger dan dat de dienstaanbieder dat direct zou doorgeven. De dienstaanbieder kan daar via de overeenkomst tussen de Minister en de dienstaanbieder op aangesproken worden waaruit ook mogelijke contractuele sancties zullen voortvloeien. Beëindiging van het contract kan bijvoorbeeld plaatsvinden door ontbinding (artikel 6:265 e.v. van het Burgerlijk Wetboek (BW)), maar ook als de looptijd van de dienstverleningsovereenkomst is verstreken.

Over de opschorting wordt nog het volgende opgemerkt. Op grond van artikel 6:262 BW kan de dienstverleningsovereenkomst tussen dienstaanbieder en de houder worden opgeschort. De dienstaanbieder kan de nakoming van de dienstverleningsovereenkomst bijvoorbeeld opschorten als de houder van de vrachtwagen:

- niet voldoet aan zijn betalingsverplichtingen jegens de dienstaanbieder, zoals die voortvloeit uit de dienstverleningsovereenkomst;
- in voorkomend geval, geen of een ontoereikende zekerheid heeft gesteld voor de betaling;
- gebruik maakt van de boordapparatuur op een wijze die strijdig is met de gebruiksinstructie die door de dienstaanbieder ter beschikking is gesteld;
- nalaat een defect aan de boordapparatuur te melden.

Als de dienstverleningsovereenkomst wordt opgeschort, wordt de verplichting voor de dienstaanbieder om aan de Minister te betalen tijdelijk stopgezet. De opschorting wordt beëindigd op het moment dat alsnog wordt voldaan aan de verplichtingen. Als de dienstverleningsovereenkomst wordt opgeschort en de dienstaanbieder over de periode dat de dienstverleningsovereenkomst is opgeschort het bedrag ter hoogte van de heffing al aan de Minister heeft betaald, kan de dienstaanbieder dat bedrag als onverschuldigde betaling terugvorderen.

Opschorting kan overigens niet zonder meer plaatsvinden. In geval van gedeeltelijke of niet behoorlijk nakoming van de dienstverleningsovereenkomst is opschorting slechts toegelaten, voor zover de tekortkoming haar rechtvaardigt (artikel 6:262 BW). Dit betekent dat de opschorting niet in strijd met de redelijkheid en billijkheid mag worden toegepast en onder omstandigheden kan het zelfs nodig zijn eerst een mededeling te doen.⁸² Een voorafgaande ingebrekestelling is echter niet vereist.⁸³ Zie voor opschorting verder de artikelen 6:262 e.v. BW.

Tweede lid

De registratie van de gereden kilometers vindt niet plaats door de Minister, maar door de dienstaanbieder. De dienstaanbieder geeft de door hem geregistreerde kilometers en bijbehorende tarieven dagelijks door voor de vrachtwagens waarvoor hij een dienstverleningsovereenkomst heeft gesloten. Hierdoor weet de Minister welk bedrag de dienstaanbieder zal betalen.

Derde lid

De dienstaanbieder betaalt de door de houders verschuldigde bedragen aan de Minister. De dienstaanbieder heeft na het doorgeven van de registratie, bedoeld in het tweede lid, uiterlijk vier weken de tijd om te betalen. Deze termijn houdt verband met de bankgarantie die van de dienstaanbieder geëist kan worden, die gelijk is aan ten hoogste een gemiddeld maandbedrag dat de dienstaanbieder aan de Minister moet betalen.

Het eisen van een financiële zekerheid, bijvoorbeeld in de vorm van een bankgarantie, kan worden geregeld in de overeenkomst tussen de Minister en de dienstaanbieder.

Artikel 10 (invordering via privaatrecht)

Het door de houder verschuldigde bedrag van de vrachtwagenheffing is een bestuursrechtelijke geldschuld die met toepassing van artikel 4:88 Awb zonder beschikking betaald moet worden. De geldschuld vloeit dus voort uit een wettelijk voorschrift. Doordat er vanwege de EETS-richtlijn een dienstaanbieder tussen de tolheffer (de Minister) en de gebruiker (houder) is gezet, vindt de betaling plaats op grond van een overeenkomst tussen de houder en dienstaanbieder (artikel 8) en een overeenkomst tussen de dienstaanbieder en de Minister (artikel 9). Zie voor een nadere toelichting de toelichting op artikel 7. Voor de betaling en de invordering is het daarom nodig om een deel van titel

⁸² HR 17 september 2010, ECLI:HR:2010:BM6088, NJ 2012/43 m.nt. Jac. Hijma (Van Mierlo/OGP).

⁸³ HR 8 maart 2002, ECLI:NL:PHR:2002:AD7343, NJ 2002/199 (Hendriks/Peters).

4.4 Awb buiten toepassing te verklaren omdat dat anders tot verschillende complicaties zou leiden. Op grond van artikel 4:88, tweede lid, Awb zou bepaald moeten worden binnen welke termijn betaald moet worden. Nu de betaling op grond van overeenkomsten plaatsvindt, wordt dit artikellid buiten toepassing verklaard. Op grond van artikel 4:88, derde lid, Awb kan een beschikking worden gevraagd als het bestuursorgaan aan de schuldenaar moet betalen. Om zeker te stellen dat ook die gevallen onder de privaatrechtelijke relatie tussen de Minister en de dienstaanbieder dan wel de dienstaanbieder en de houder vallen wordt ook dit artikel buiten toepassing verklaard. Artikel 4:94 Awb voorziet in de mogelijkheid van uitstel van betaling. Ook dit is een onderwerp dat op grond van de privaatrechtelijke relatie tussen partijen overeen kan worden gekomen en artikel 4:94 Awb wordt daarom buiten toepassing verklaard.

Zonder verdere uitzonderingen zouden de bepalingen van de afdelingen 4.4.2, 4.4.3 en 4.4.4 Awb van toepassing blijven op de invordering. Die afdelingen zien op de relatie tussen de Minister en de schuldenaar, maar houden geen rekening met een dienstaanbieder die daar overeenkomstig de EETS-richtlijn tussen wordt geplaatst waarbij de betaling en invordering op grond van privaatrechtelijke overeenkomsten plaatsvindt. Daarom worden deze afdelingen ook buiten toepassing verklaard.

De rechtsbescherming voor de houder is als volgt geregeld. Op grond van artikel 8, vijfde lid, onder d, dient de dienstaanbieder een klantenrelatie te onderhouden door middel van bijvoorbeeld een klantcontactpunt. Als de houder het niet eens is met de factuur kan hij met het klantcontactpunt van de dienstaanbieder contact opnemen en kan de dienstaanbieder bijvoorbeeld de factuur aanpassen. Eventuele geschillen hierover kunnen aan de kantonrechter (civiel recht) worden voorgelegd. Daar dienen zaken – naar het nu geldende recht – tot € 25.000,-. De griffiegelden bij de kantonrechter voor 2019 zijn voor zaken tussen de € 500,- en € 12.500,- voor natuurlijke personen € 231,- en voor niet-natuurlijke personen: € 461,-. In de regel zal het bedrag van € 12.500,- niet worden overschreden. De griffierechten bij de bestuursrechter zijn voor natuurlijke personen € 174,- en voor organisaties (rechtspersonen) € 345,-. De kosten voor de houder voor een bestuursrechtelijk geschil zijn weliswaar iets lager ten opzichte van een civielrechtelijke procedure bij de kantonrechter, maar niet zodanig dat er een onaanvaardbaar verschil ontstaat. Verder is evenals bij de bestuursrechter verplichte vertegenwoordiging bij de kantonrechter niet verplicht. Bij een civiele procedure kan de rechter de partij die ongelijk heeft gekregen wel veroordelen om onder andere de griffierechten en een deel van de van de advocaatkosten van de andere partij terug te betalen. In het bestuursrecht bestaat die mogelijkheid niet. Gezien de overige aspecten is de regering van mening dat een privaatrechtelijke weg voor het invorderen van de vrachtwagenheffing voorziet in adequate rechtsbescherming voor de houder of de dienstaanbieder.

Voor de betaling van de dienstaanbieder aan de Minister zal het naar verwachting om veel hogere bedragen gaan omdat het de betaling van alle klanten van de dienstaanbieder betreft. Mocht er een geschil tussen de Minister en de dienstaanbieder zijn, dan zal dat lopen via de civiele rechter en is procesvertegenwoordiging verplicht.

Hoofdstuk 5. Hoofddienstaanbieder

Artikel 11 (verplichtingen hoofddienstaanbieder)

Eerste lid

Het wettelijk regime voor de hoofddienstaanbieder en de EETS-aanbieder wordt in beginsel geregeld in het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn. In artikel 1 van dat wetsvoorstel is bepaald dat de hoofddienstaanbieder een dienstaanbieder is met speciale verplichtingen. In het onderhavige wetsvoorstel wordt bepaald dat de hoofddienstaanbieder voor de vrachtwagenheffing als speciale verplichting heeft dat hij met elke houder van een vrachtwagen die daarom verzoekt, een dienstverleningsovereenkomst moet sluiten. Hij krijgt daarvoor ook een andere vergoeding dan de EETS-aanbieders krijgen. Dit volgt uit artikel 23, derde lid, van het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn. Voor een goed begrip van het wetsvoorstel zijn in het algemeen deel van de toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel ook enkele passages gewijd aan de EETS-aanbieders.

Tweede lid

In artikel 33 van het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn worden EETS-aanbieders verplicht om met tolheffers samen te werken om vermoedelijke overtreders van de verplichting om wegentol te betalen te identificeren. De tolheffer kan bij een vermoeden van niet-betaling van wegentol voertuiggegevens van een houder opvragen bij de EETS-aanbieder die de houder als klant heeft en de EETS-aanbieder dient deze gegevens onmiddellijk ter beschikking te stellen aan de tolheffer van het betreffende tolgebied. Artikel 11, tweede lid, bepaalt dat deze verplichtingen van overeenkomstige toepassing zijn op de hoofddienstaanbieder.



Hoofdstuk 6. Terugsluis

Artikel 12 (meerjarenprogramma)

Op grond van het eerste lid stelt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat elke vijf jaar een meerjarenprogramma vast. Het meerjarenprogramma is een financieel programma, gericht op innovatie en verduurzaming van de vervoerssector. Het programma wordt niet vastgesteld voordat daarover eerst overleg heeft plaatsgevonden met de vervoerssector. Om voldoende flexibiliteit te behouden zijn de formele vereisten die in het wetsvoorstel zijn opgenomen over de inhoud van het programma zo beperkt mogelijk gehouden. Het tweede lid bepaalt dat, in lijn met het regeerakkoord⁸⁴, de netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing worden ingezet voor de verduurzaming en de innovatie van de vervoerssector. De netto-opbrengsten bedragen de inkomsten van de vrachtwagenheffing verminderd met de compensatie van de verlaging van de motorrijtuigenbelasting voor vrachtwagens, de compensatie van de derving van de inkomsten uit het Eurovignet en derving van accijnzen en de kosten van het systeem.

Volledigheidshalve wordt nog vermeld dat de terugsluis zal moeten voldoen aan de regels voor aanbesteding, mededinging en staatssteun.

Hoofdstuk 7. Handhaving

Artikel 13 (overtreding)

In het eerste lid is opgenomen in welke gevallen er sprake is van een overtreding. Dat is het geval als een vrachtwagen over een weg in Nederland rijdt zonder goed werkende boordapparatuur, zonder dat de boordapparatuur is ingeschakeld of niet hoort bij de vrachtwagen waarvoor een dienstverleningsovereenkomst is afgesloten. Ook is er sprake van een overtreding als de houder geen geldende dienstverleningsovereenkomst met de houder heeft. Deze verplichtingen gelden niet als de houder een vrijstelling of ontheffing van de vrachtwagenheffing heeft.

Met het tweede lid wordt buiten twijfel gesteld dat de overtredingen, bedoeld in artikel 13, eerste lid, vallen onder het niet-betalen van wegentol, bedoeld in hoofdstuk 11 van het wetsvoorstel implementatie EETS-richtlijn. Dat maakt het mogelijk tussen lidstaten gegevens uit te wisselen als een overtreder een buitenlandse kentekenhouder is (zie hiervoor ook overweging 52 en artikel 2, punt 22, Richtlijn (EU) 2019/520)).

Voor zover er sprake is van het manipuleren van de boordapparatuur, wordt opgemerkt dat computer-vredebreuk als zodanig strafbaar is gesteld in artikel 138ab van het Wetboek van Strafrecht. Daarop staat een gevangenisstraf van ten hoogste 2 jaren of een geldboete van de vierde categorie (€ 20.750,-).

Artikel 14 (toezicht)

Op grond van het eerste lid worden door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de toezichthouders aangewezen die belast zijn met het toezicht op de naleving van de wet, de AMvB's en ministeriële regelingen die daaronder hangen.

De toezichthouders zijn op grond van het tweede lid bevoegd om op geautomatiseerde wijze een overtreding vast te stellen.

Een besluit tot de aanwijzing van de toezichthouders zal worden medegedeeld in de Staatscourant (derde lid).

Artikel 15 (bestuurlijke boete voor een overtreding)

Voor de overtredingen, bedoeld in artikel 13 kan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat een bestuurlijke boete aan de houder opleggen.

Op de bestuurlijke boete is titel 5.4 Awb van toepassing. Tegen de bestuurlijke boete staat bezwaar, beroep en hoger beroep open.

Een boete kan op grond van het tweede lid echter niet worden opgelegd als op dezelfde kalenderdag van de overtreding eerder op die dag dezelfde overtreding is begaan en daarvoor een bestuurlijke boete is opgelegd. Daarmee wordt voorkomen dat de houder van een vrachtwagen onevenredig veel boetes opgelegd zou krijgen voor dezelfde overtreding.

Op grond van artikel 5:41 Awb kan overigens geen bestuurlijke boete worden opgelegd als de overtreding niet aan de kentekenhouder te verwijten is. Bijvoorbeeld in de situatie dat iemand kan

⁸⁴ 'Vertrouwen in de toekomst', Regeerakkoord 2017-2021, pp. 40 en 42.

aantonen dat hij een melding als bedoeld in artikel 4, derde lid, heeft gedaan bij de dienst aanbieder zal geen bestuurlijke boete worden opgelegd.

Het kan voorkomen dat een bepaald feit onder meerdere overtredingen als bedoeld in artikel 13 is te plaatsen. In dat geval geldt op grond van het derde lid dat de ten hoogste op te leggen boete de boete is van de overtreding waarvoor de hoogste boete geldt.

Artikel 16 (hoogte bestuurlijke boete)

Op grond van het eerste lid is de ten hoogste op te leggen boete een bedrag van de tweede categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, dat wil zeggen ten hoogste € 4.350,-. In een beleidsregel als bedoeld in artikel 4:81 Awb zal de ten hoogste op te leggen boete verder worden uitgewerkt. Vooralsnog wordt gedacht aan een boete van € 1.000,- voor de overtredingen die verband houden met het niet naar behoren werken, waaronder manipulatie of ondeugdelijk gebruik, van de apparatuur. Voor overtredingen als uitgeschakelde boordapparatuur of rijden zonder dat een dienstverleningsovereenkomst is afgesloten wordt gedacht aan een boete van € 300,-. Voor het rijden met boordapparatuur die niet bij de vrachtwagen hoort of het rijden met een dienstverleningsovereenkomst die is opgeschort wordt gedacht aan een boete van € 200,-.

Op grond van het tweede lid wordt de bestuurlijke boete binnen twee weken nadat die onherroepelijk is geworden, betaald.

Als er na de termijn van twee weken na het onherroepelijk worden van de boete niet of niet geheel is betaald, wordt de oorspronkelijke boete van rechtswege met vijftig procent verhoogd. Deze verhoging wordt bekendgemaakt door de verzending van een aanmaning. Het verhoogde bedrag moet binnen vier weken worden betaald na verzending van die aanmaning. Als binnen die vier weken het gehele bedrag van de oorspronkelijk boete + vijftig procent verhoging niet geheel is betaald, wordt het inmiddels verhoogde bedrag (de oorspronkelijke boete + vijftig procent verhoging) nog eens van rechtswege met honderd procent verhoogd. De totale hoogte van de boete, na twee verhogen, komt daarmee op het oorspronkelijke bedrag + 200 procent. Het derde tot en met vijfde lid zijn in grote lijnen ontleend aan de artikelen 23 tot en met 25 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (hierna: Wet Mulder). Er is gekozen voor een termijn van vier weken na elke verhoging om te verzekeren dat ook buitenlandse weggebruikers voldoende tijd hebben om de boete te ontvangen en een betaling te doen. Na de tweede aanmaning kan op grond van het zevende lid in samenhang met artikel 4:117 Awb en artikel 5:10, tweede lid, Awb worden overgegaan tot dwanginvordering.

De verhogen van de bestuurlijke boete en een eventuele dwanginvordering kunnen evenwel worden voorkomen als degene die de bestuurlijke boete moet betalen uitstel van betaling wordt verleend, artikel 4:94 Awb. Gedurende het uitstel kan de Minister dan niet aanmanen of invorderen. Het zesde lid bepaalt dat er geen aanmaningskosten in rekening kunnen worden gebracht bij de eerste en tweede verhoging van de boete. De aanmaningskosten zitten verwerkt in de verhogen.

Op grond van het zevende lid, kan de eerste aanmaning en de bijbehorende boete nog niet worden ingevorderd bij dwangbevel. Dat kan pas na de tweede verhoging.

In het achtste lid is bepaald dat artikel 5:53 Awb niet van toepassing is, wat betekent dat er van de overtreding niet steeds een proces-verbaal hoeft te worden opgemaakt en dat de overtreder niet steeds in de gelegenheid wordt gesteld zienswijzen naar voren te brengen. Dit zou een onevenredige last vormen bij het opleggen van de bestuurlijke boete voor overtredingen als bedoeld in artikel 13.

Artikel 17 (voorlopige maatregelen bij stilhouden)

In beginsel zullen opgelegde boetes voor overtredingen als bedoeld in artikel 13 worden opgestuurd aan de houder. Een boete kan ook door de toezichthouder worden uitgereikt als een overtreding als bedoeld in artikel 13 op de weg geconstateerd wordt en de gegevens van de kentekenhouder niet te verifiëren zijn. Dit is relevant voor kentekenhouders uit een land buiten de EU die een overtreding op grond van deze wet hebben begaan. Er zal dan direct moeten kunnen worden gehandhaafd omdat er anders geen adequate mogelijkheid is om de boete te innen.

De boete wordt door de Minister opgelegd, maar door de toezichthouder bekendgemaakt door uitreiking aan de bestuurder. Het tweede lid, onder a, bepaalt dat de beschikking in dat geval onmiddellijk betaald moet worden. Deze constructie is noodzakelijk omdat de bestuurder niet in alle gevallen tevens de kentekenhouder zal zijn.

Uit het tweede lid, onder b, volgt dat de verhogen van de boete, zoals die ook worden toegepast bij een opgestuurde beschikking, ook van toepassing zijn op een boete die bij stil houden is opgelegd. Die verhogen treden echter pas in werking twee weken nadat de beschikking onherroepelijk (zie ook artikel 19) is geworden.

Op grond van het derde lid kunnen motorrijtuigen van de hoofdweg naar een veilige locatie, zoals een parkeerplaats, worden gedirigeerd en het verdere gebruik worden belet. De bevoegdheid bestaat slechts als aan de kentekenhouder voor dat motorrijtuig een bestuurlijke boete op grond van artikel 17 wordt uitgereikt door de toezichthouder. Dit geldt ook voor een boete die onherroepelijk, maar niet in

een land buiten de EU ten uitvoer kan worden gelegd en niet in een andere lidstaat ten uitvoer kan worden gelegd omdat de overtreding daar niet strafbaar is (zie ook artikel 32). Dit betekent ook dat zodra een openstaande boete wordt voldaan het gebruik van het motorrijtuig niet langer kan worden belet. Het vierde lid is overigens ook van toepassing op een houder van een vrachtwagen die geregistreerd staat voor het niet voldoen van een hem eerder opgelegde bestuurlijke boete. Op grond van het vierde lid kan twaalf weken nadat het rijden met het motorrijtuig is belet en de kentekenhouder zijn vrachtwagen niet heeft afgehaald, de vrachtwagen in eigendom om niet worden overgedragen, verkocht of vernietigd. De kentekenhouder wordt in dat geval geacht zijn recht daarop te hebben opgegeven. Het motorrijtuig kan ook in eigendom om niet worden overgedragen, verkocht of vernietigd als de kosten onevenredig hoog zijn in verhouding tot de waarde van het voertuig. Het vijfde lid voorziet er in dat bij de beschikking tot het opleggen van de boete wordt gewezen op de bevoegdheid tot het overbrengen door de toezichthouder van het voertuig naar een door hem aangewezen plek en dat hij kan verhinderen dat het voertuig wordt weggereden. Daarnaast wordt in de beschikking gewezen op de mogelijkheid voor de Minister om het motorrijtuig om niet in eigendom te doen overgaan, te verkopen of te vernietigen overeenkomstig het vierde lid. Op grond van het zesde lid kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld, die van belang zijn voor de uitvoering van artikel 17. Vergelijkbare regelingen zijn opgenomen in artikel 9, achtste lid, van de Invorderingswet 1990 en artikel 31 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.

Artikel 18 (kwijschelden bestuurlijke boete)

De bestuurlijke boete voor een overtreding als bedoeld in artikel 13 wordt in ieder geval kwijtgescholden als degene op wiens naam het kenteken in het kentekenregister is opgenomen aannemelijk maakt dat zijn vrachtwagen bijvoorbeeld is gestolen en tegen zijn wil is gebruikt. Hij kan daartoe bezwaar maken tegen de boete. Als hij kan aantonen dat hij op het moment van overtreding geen houder van de vrachtwagen meer was, is hij ook geen vrachtwagenheffing verschuldigd en wordt de bestuurlijke boete kwijtgescholden. De nieuwe houder is degene die als betalingsplichtige voor de vrachtwagenheffing moet worden gezien en is de boete alsnog verschuldigd.

Hoofdstuk 8. Bezwaar en beroep

Artikel 19 (schorsende werking bezwaar en beroep tegen boete ex art. 15)

Door het maken van bezwaar of het instellen van beroep tegen de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete op grond van artikel 15 wordt de werking van de beschikking geschorst totdat die onherroepelijk is. Op grond van artikel 16, tweede lid, moet de onherroepelijke beschikking binnen twee weken betaald worden.

De schorsende werking geldt niet voor de beschikking tot oplegging van een bestuurlijke boete die is uitgereikt bij stil houden van de vrachtwagen. In dat geval moet de boete onmiddellijk betaald worden omdat de chauffeur van de vrachtwagen anders weg kan rijden en is niet bekend aan wie de bestuurlijke boete moet worden gestuurd.

Artikel 20 (opkomen tegen beschikking die direct is ingevorderd)

Doordat de boete op grond van artikel 17, tweede lid, direct betaald moet worden nadat deze bekend is gemaakt, kan de kentekenhouder pas gebruik maken van de mogelijkheid om bezwaar te maken en beroep in te stellen nadat de boete is voldaan. Het artikel bepaalt dat een dergelijk bezwaar of beroep zich ook richt tegen de inbewaringstelling of het aanbrengen van bijvoorbeeld een wielklem. Als het bezwaar of beroep gegrond wordt verklaard, ligt het voor de hand dat de boete wordt terugbetaald en, voor zover van toepassing, het motorrijtuig wordt teruggegeven. De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete bij stilhouden is geregeld in artikel 17, tweede lid.

Hoofdstuk 9. Gegevensbescherming

Artikel 21 (bescherming persoonsgegevens, gebruikt door Onze Minister)

In het kader van de vrachtwagenheffing worden persoonsgegevens verwerkt. Dat is nodig om bijvoorbeeld de vrachtwagenheffing in rekening te kunnen brengen of bestuurlijke boetes op te kunnen leggen. Op het verwerken van persoonsgegevens is het regime van de Algemene Verordening gegevensbescherming (AVG)⁸⁵ van toepassing.

⁸⁵ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot



De artikelen 21, 22, 23 en 24 hebben betrekking op de verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust, artikel 6, eerste lid, onder c, AVG.

In artikel 21, eerste lid, van het onderhavige wetsvoorstel wordt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aangemerkt als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens die worden gebruikt voor de heffing en invordering van de vrachtwagenheffing, de handhaving en het register, bedoeld in het vierde lid. De taken van de Minister kunnen worden gemandateerd. Daarbij kan ook de verwerkingsverantwoordelijkheid worden meegemandateerd.

De bewaartermijnen zijn opgenomen in het tweede lid. In onderdeel a is aangesloten bij de verjaringstermijn van vijf jaar die geldt voor geldvorderingen.

Als het gaat om de betaling van een bestuurlijke boete (onderdeel b) moeten de gegevens worden verwijderd nadat de onherroepelijke boete betaald is of dat de verjaringstermijn van vijf jaar is verstreken (artikel 4:104 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)). Ook worden op grond van onderdeel b de gegevens die betrekking hebben op een bestuurlijke boete bewaard gedurende de termijn dat de bestuurlijke boete kan worden opgelegd. In artikel 16, achtste lid, wordt artikel 5:53 Awb buiten toepassing verklaard. In dat geval geldt op grond van artikel 5:45, tweede lid, Awb een verjaringstermijn van drie jaar.

Op grond van het derde lid worden gegevens onmiddellijk verwijderd als blijkt dat het gaat om een vrachtwagen die tegen de zin van de houder gebruikt is of waarvoor de houder een vrijwaringsbewijs kan overleggen.

Het vierde lid bepaalt dat de gegevens waarvoor de Minister verwerkingsverantwoordelijke is door de Minister beschikbaar worden gesteld om in een register worden opgenomen. Dit register maakt het mogelijk dat de beoogde uitvoeringsorganisaties voor de vrachtwagenheffing op een efficiënte wijze over de juiste gegevens kunnen beschikken voor de uitvoering van hun taken. Daarover worden met de Minister aparte afspraken gemaakt.

De informatie die de Minister nodig heeft om de berekening van de tol die door de dienstaanbieders is geheven te kunnen verifiëren, wordt op grond van het vijfde lid niet langer dan vier weken bewaard.

Als de gegevens op grond van andere wetgeving langer bewaard moeten worden dan de in dit artikel opgenomen termijn, geeft het zesde lid daarvoor de mogelijkheid. In dat geval moeten de betreffende gegevens niet verwijderd worden.

Artikel 22 (bescherming persoonsgegevens, gebruikt door de toezichthouder)

In artikel 22, eerste lid, van het onderhavige wetsvoorstel wordt de toezichthouder aangemerkt als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens die worden gebruikt voor het toezicht op de naleving en het uitreiken van een bestuurlijke boete bij het stilhouden van een vrachtwagen, bedoeld in artikel 17, tweede lid, en het informeren van houders van een vrachtwagen die op grond van het kentekenregister geen dienstverleningsovereenkomst met een dienstaanbieder lijken te hebben.

De bewaartermijnen zijn opgenomen in het tweede lid. Als het gaat om de betaling van een bestuurlijke boete (onderdeel a) moeten de gegevens worden verwijderd nadat de onherroepelijke boete betaald is. Op grond van onderdeel b worden de gegevens bewaard gedurende de termijn dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. In artikel 16, achtste lid, wordt artikel 5:53 buiten toepassing verklaard. In dat geval geldt op grond van artikel 5:45, tweede lid, Awb een verjaringstermijn van drie jaar. Onderdeel c bepaalt dat de gegevens voor het informeren van een houder dat er geen dienstverleningsovereenkomst is geregistreerd gedurende vier weken worden bewaard.

Het derde lid bepaalt dat de gegevens waarvoor de toezichthouder verwerkingsverantwoordelijke is door de toezichthouder beschikbaar worden gesteld om in een register te worden opgenomen. Als de gegevens op grond van andere wetgeving langer bewaard moeten worden dan de in dit artikel opgenomen termijn, geeft het vierde lid daarvoor de mogelijkheid. In dat geval moeten de betreffende gegevens niet verwijderd worden.

Artikel 23 (bescherming persoonsgegevens, gebruikt door de dienstaanbieder)

Het eerste lid bepaalt dat de dienstaanbieder als verwerkingsverantwoordelijke wordt aangemerkt voor de verwerking van persoonsgegevens die hij gebruikt in het kader van de dienstverleningsovereenkomst, het doorgeven van de gegevens, bedoeld in artikel 9, eerste lid, aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, het verlenen van diensten, bedoeld in artikel 8, vijfde lid, de verificatie, bedoeld in artikel 21, vijfde lid, en het verwerken van persoonsgegevens voor het sluiten, opschorten en beëindigen van een dienstverleningsovereenkomst tussen de dienstaanbieder en de houder.

intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).

Op grond van het tweede lid bewaart de dienst aanbieder de persoonsgegevens niet langer dan voor die diensten nodig is.

Op grond van het derde lid is het voor de dienst aanbieder verboden de gegevens die gebruikt worden voor de vrachtwagenheffing door te verkopen of te verstrekken aan een derde. Dit is echter anders als een houder daarvoor toestemming heeft gegeven (artikel 6, eerste lid, onder a, AVG).

Als de gegevens op grond van andere wetgeving langer bewaard moeten worden dan de in dit artikel opgenomen termijn, geeft het vierde lid daarvoor de mogelijkheid. In dat geval moeten de betreffende gegevens niet verwijderd worden.

Artikel 24 (register)

Op grond van het eerste lid wordt een register bijgehouden met gegevens die nodig zijn voor een goede uitvoering van de vrachtwagenheffing. Dit register maakt het mogelijk dat de beoogde uitvoeringsorganisaties voor de vrachtwagenheffing op een efficiënte wijze over de juiste gegevens kunnen beschikken voor de uitvoering van hun taken. Met een register werken alle uitvoeringsorganisaties met dezelfde gegevens en hoeven deze gegevens door andere partijen niet meerdere keren te worden aangeleverd.

De Minister wijst een beheerder van het register aan (tweede lid). De beheerder is verwerkingsverantwoordelijke voor de gegevens die in het register zijn opgenomen.

Het derde lid bepaalt dat de gegevens uit het register worden gebruikt voor de uitvoering van de vrachtwagenheffing. De betreffende organisaties hebben geen beschikking over alle gegevens die in het register zijn opgenomen, maar zij kunnen slechts beschikking krijgen over de gegevens die nodig zijn voor de uitvoering van hun taak binnen het kader van de vrachtwagenheffing.

In het vierde lid is opgenomen dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld over de inrichting en het beheer van het register vrachtwagenheffing en het verstrekken van de gegevens.

Hoofdstuk 10. Wijziging andere wetten

Artikel 25 (wijziging Algemene wet bestuursrecht)

In artikel 25 wordt beroep bij de bestuursrechter met betrekking tot de betalingsverplichting van de dienst aanbieder aan de Minister en de betalingsverplichting van de houder aan de dienst aanbieder uitgesloten. De invordering van de vrachtwagenheffing vindt plaats via privaatrechtelijke overeenkomsten. Zie daarvoor de toelichting bij artikel 10. Beoogd is dat eventuele geschillen daarover kunnen worden voorgelegd aan de kantonrechter (civiel recht). Met artikel 25 wordt buiten twijfel gesteld dat geschillen over de facturen van respectievelijk de Minister aan de dienst aanbieder en de dienst aanbieder aan de houder niet aan de bestuursrechter kunnen worden voorgelegd.

Op grond van artikel 12, eerste lid, wordt een meerjarenprogramma vastgesteld. Het is denkbaar dat iemand in het programma een besluit ziet en om die reden tegen het programma beroep zou kunnen instellen. Hoewel tegen een programma geen bezwaar en beroep openstaat, wordt met artikel 25 zeker gesteld dat ook beroep tegen de vaststelling van het meerjarenprogramma wordt uitgesloten.

Artikel 26 (wijziging Invorderingswet 1990)

Dit betreft een technische wijziging in verband met het intrekken van de Wet belasting zware motorrijtuigen vanwege de introductie van de vrachtwagenheffing.

Artikel 27 (wijziging Wegenverkeerswet 1994)

Met de wijziging van artikel 42, vierde lid, onder b, WVV 1994 wordt het mogelijk gemaakt dat de gegevens die zijn opgenomen in het kentekenregister, worden gebruikt voor een goede uitvoering van de Wet vrachtwagenheffing.

Artikel 28 (wijziging Wegenwet)

In beginsel moet een ieder geduld worden op de openbare weg en is een vorm van tolheffing op een openbare weg zonder wettelijke grondslag niet toegestaan. De wijziging van artikel 14, vijfde lid, van de Wegenwet maakt het mogelijk om de vrachtwagenheffing te kunnen invoeren.

Artikel 29 (wijziging Wet belasting zware motorrijtuigen)

Met het voorgestelde artikel 29 wordt de Wet belasting zware motorrijtuigen (Wet BZM) ingetrokken

en wordt de heffing overeenkomstig artikel 17 van het Eurovignetverdrag⁸⁶ beëindigd. De intrekking van de Wet BZM kan pas plaatsvinden op het moment dat de vrachtwagenheffing daadwerkelijk wordt geheven. Dat zal met toepassing van artikel 36 plaatsvinden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Het vervallen van de belasting op zware motorrijtuigen maakt het ook noodzakelijk de heffing van het gemeenschappelijk gebruiksrecht van het Eurovignetverdrag op te zeggen of te beëindigen. Opzegging van het verdrag dient plaats te vinden aan het eind van ieder kalenderjaar, terwijl een beëindiging van de heffing van het gemeenschappelijk gebruiksrecht op elk willekeurig tijdstip kan ingaan. Voor de respectievelijke procedures geldt een opzegtermijn dan wel een mededelingstermijn van negen maanden. Mede gezien de grotere flexibiliteit is ervoor gekozen om te kiezen voor de beëindiging van de heffing van het gemeenschappelijk gebruiksrecht (artikel 17 van het Eurovignetverdrag). Opzegging van het verdrag kan dan op een later tijdstip plaatsvinden.

Artikel 30 (wijziging Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994)

De motorrijtuigenbelasting voor vrachtauto's wordt verlaagd als gevolg van de introductie van de vrachtwagenheffing. In de tabel worden de nieuwe tarieven vastgesteld. Het aantal gewichtsklassen is uitgebreid ten opzichte van de huidige tabel, zodat zoveel mogelijk de minimumtarieven van Richtlijn 1999/62/EG kunnen worden gevolgd.

Bij het bepalen van de tarieven zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. De Europese minimumtarieven, bedoeld in bijlage 0 van Richtlijn 1999/62/EG.
2. De vaststelling van het MRB-tarief blijft mogelijk op basis van voertuiginformatie. Registratie naar gebruik door de belastingplichtige of een fysieke controle door de belastingdienst moet niet noodzakelijk zijn. Dit heeft gevolgen voor de tarieven van vrachtauto's met een koppelinrichting. Het is in de praktijk namelijk niet te bepalen of de vrachtauto daadwerkelijk met een oplegger rijdt en hoeveel assen deze oplegger heeft. Om te voorkomen dat in de praktijk het MRB-tarief onder het Europese minimumtarief kan uitkomen, is het tarief als volgt bepaald:
 - a. bij een vrachtauto met koppelinrichting bedraagt het maximum toegestane totaalgewicht de som van het maximumgewicht dat de trekkende eenheid kan trekken en het maximum toegestane gewicht van de trekkende eenheid;
 - b. de verschillende minimumtarieven van de richtlijn – onderscheidend naar het aantal assen van de opleggetrekker – zijn samengevoegd, waarbij telkens het hoogste tarief is gekozen en waarbij geborgd is dat de tarieven zich ook logisch tot elkaar verhouden.
3. In de richtlijn zijn sommige gewichtsklassen niet benoemd. Voor deze klassen geldt een richtlijnconform tarief, dat zich logisch verhoudt tot de richtlijn en de overige tarieven. Ten overvloede wordt opgemerkt dat de tarieven, genoemd in de voorgestelde tabel, jaarlijks kunnen worden onderworpen aan de inflatiecorrectie, bedoeld in artikel 81a van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994.
4. Op grond van artikel 28, tweede lid, van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 worden bedragen van € 5,- en minder niet geïnd. Voor zover de Europese minimumtarieven per kwartaal lager zijn dan deze drempel, worden de tarieven op € 6,- gesteld.

Op dit moment vinden onderhandelingen plaats over een herziening van de Eurovignetrichtlijn. Als die wijziging van kracht wordt, kunnen de tarieven aan die gewijzigde richtlijn worden aangepast.

Artikel 31 (wijziging Wet overgang belastingheffing in euro's)

Dit betreft een technische wijziging in verband met het intrekken van de Wet belasting zware motorrijtuigen vanwege de introductie van de vrachtwagenheffing.

Artikel 32 (wijziging Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke schulden en beslissingen tot confiscatie)

De Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie voorziet onder andere in een procedure om de inning van boetes in het buitenland mogelijk te maken. De reikwijdte van de wet is beperkt tot de inning van geldelijke sancties voor strafrechtelijke overtredingen, verkeersovertredingen als bedoeld in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder) en de overtredingen als bedoeld in artikel 10:5 van de Arbeidstijdenwet voor zover het overtredingen betreft van hoofdstuk 2 van het Arbeidstijdenbesluit vervoer.

In de EETS-richtlijn wordt dezelfde systematiek als in de CBE-richtlijn gehanteerd en wordt voor de uitwerking bij de systematiek voor de uitwisseling van kentekengegevens aangesloten. Op grond van de Cross Border Enforcement-richtlijn (Richtlijn (EU) 2015/413) kunnen ten aanzien van bepaalde verkeersovertredingen kentekengegevens worden uitgewisseld tussen de lidstaat van herkomst van

⁸⁶ Het op 9 februari 1994 te Brussel tot stand gekomen Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens (Trb. 1994, 69).

de kentekenhouder en de lidstaat waar hij de overtreding heeft begaan. In de Wahv is geregeld aan wie een verkeersboete kan worden opgelegd en in artikel 8a Kentekenreglement is voorts geregeld aan wie kentekengegevens kunnen worden verstrekt.

Met de voorgestelde wijziging worden ook boetes voor overtredingen die verband houden met het niet betalen van tol onder de reikwijdte van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging gebracht. Dit is met name van belang voor free flow-systemen (tolsystemen zonder slagboom). Ook vallen daarmee overtredingen waarmee een correcte registratie van het aantal gereden kilometers wordt belemmerd of het ontbreken van een dienstverleningsovereenkomst van de kentekenhouder met een dienaar aanbieder die de tol van de kentekenhouder int, onder de reikwijdte. Dat zijn immers overtredingen die zorgen voor het niet betalen van tol.

In artikel 5, derde lid, van het Kaderbesluit 2005/214/JBZ is voorzien in de mogelijkheid van erkenning en tenuitvoerlegging van deze beslissingen. De tenuitvoerleggingsstaat kan daaraan wel de voorwaarde verbinden dat de beslissing ook betrekking moet hebben op een naar het recht van de tenuitvoerleggingsstaat strafbaar feit, ongeacht de bestanddelen of kwalificatie hiervan.

Op dit moment zou de onderhavige wetswijziging de erkenning en tenuitvoerlegging in ieder geval in acht andere lidstaten mogelijk maken, waaronder de directe buurlanden België en Duitsland. De inning vindt vervolgens plaats volgens de regelgeving van die EU-lidstaat en ook de opbrengst vervalt aan de betreffende EU-lidstaat.

Hoofdstuk 11. Slotbepalingen

Artikel 33 (spoedregeling)

Eerste lid

Het eerste lid maakt het mogelijk om in spoedeisende gevallen door middel van een ministeriële regeling wegen toe te voegen aan de bijlage bij de wet waarin de wegen zijn aangewezen waar de vrachtwagenheffing wordt geheven. Ook kan het tarief van bepaalde in de bijlage opgenomen wegen op € 0,00 worden gesteld. Het gaat om gevallen waarbij blijkt dat er als gevolg van de vrachtwagenheffing zodanige uitwijk van vrachtverkeer plaatsvindt naar wegen waarop geen vrachtwagenheffing wordt geheven, waardoor de verkeersveiligheid, de bereikbaarheid of de fysieke leefomgeving in het geding komt. In dat geval zal adequaat gehandeld moeten kunnen worden teneinde de ontstane ongewenste situatie zo snel mogelijk op te lossen.

Als gevolg van de invoering van de vrachtwagenheffing bestaat de kans dat vrachtwagens uitwijken naar niet-beprijste wegen. Dit zullen veelal wegen van het onderliggend wegennet betreffen die in beheer bij regionale overheden zijn. Uit modelresultaten gecombineerd met *expert judgement* van de wegbeheerders volgt dat deze uitwijk zich naar verwachting niet zal voordoen. Na invoering van de vrachtwagenheffing zal dit zekerheidshalve worden gemonitord. Over de wijze waarop de monitoring plaatsvindt, worden afspraken gemaakt met de regionale wegbeheerders.

Mocht er na de start van de vrachtwagenheffing of na een wetswijziging substantiële uitwijk ontstaan die tot spoedeisende gevallen op de weg leidt, zal direct moeten kunnen worden ingegrepen. Het opstellen van een ministeriële regeling zal doorgaans enige tijd in beslag nemen. Dat heeft onder andere te maken met het feit dat de Minister moet afstemmen met de wegbeheerder over de te nemen maatregelen gezien zijn lokale kennis van de weg die het betreft. Of er sprake is van spoedeisende gevallen wordt mede gebaseerd op monitoringsgegevens. Het zal niet altijd duidelijk zijn of een extra toename van het verkeer is toe te schrijven aan de vrachtwagenheffing of dat er andere oorzaken aan ten grondslag liggen, zoals het moment van de dag, weersomstandigheden, wegwerkzaamheden, de opening van een bedrijventerrein en vakanties. In sommige gevallen zal dus niet meteen duidelijk zijn of er sprake is van een spoedeisend geval. Als de spoedeisendheid dusdanig is, dat het noodzakelijk is per direct maatregelen te treffen kan de wegbeheerder vooruitlopend op de ministeriële regeling tijdelijke verkeersmaatregelen nemen. Dat zijn maatregelen waarvoor geen verkeersbesluit vereist is en die maatregelen mogen niet langer dan vier maanden duren (zie art. 34 e.v. Besluit administratief-rechtelijke bepalingen inzake het wegverkeer (Babw)). Hierbij kan worden gedacht aan een vrachtwagenverbod of een snelheidsverlaging. Dit zijn echter maatregelen die in het kader van de vrachtwagenheffing veelal niet ideaal zijn. Een vrachtwagenverbod is bijvoorbeeld een te zwaar middel bij veel uitwijkend verkeer omdat het niet gewenst is meteen al het vrachtverkeer te verbieden. Een snelheidsverlaging treft niet alleen het uitwijkende vrachtverkeer, maar ook het reguliere verkeer op die betreffende weg. Als een ministeriële regeling gewenst is, wordt de voorbereiding daarvan in de tussentijd zo spoedig mogelijk gestart. Met de ministeriële regeling wordt beoogd zo snel mogelijk een oplossing op maat te kunnen bieden.

De bevoegdheid om in deze spoedeisende gevallen bij ministeriële regeling af te kunnen wijken van de wet is slechts toegestaan gedurende een periode van achttien maanden na invoering van de vrachtwagenheffing, na de inwerkingtreding van een wijziging van de bijlage bij de wet of na een



wijziging van het tarief, bedoeld in artikel 5, eerste lid. Een wijziging van het tarief als gevolg van de jaarlijkse indexatie van de tarieven vormt overigens geen grond om bij ministeriële regeling van de wet af te kunnen wijken.

Tweede lid

Een ministeriële regeling kan pas worden vastgesteld nadat is afgestemd met de wegbeheerder. Als een wegbeheerder het gewenst vindt dat er een ministeriële regeling wordt vastgesteld, kan hij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat daarom verzoeken.

Derde lid

Het derde lid bepaalt dat er zo spoedig mogelijk nadat de ministeriële regeling die is opgesteld vanwege spoedeisendheid in de Staatscourant is geplaatst, een wetsvoorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel regelt het betrokken onderwerp waarop via de van toepassing zijnde procedures wijzigingen aangebracht kunnen worden. Als het voorstel door de regering echter wordt ingetrokken of de Tweede of Eerste Kamer besluit om het voorstel niet aan te nemen dan wordt de ministeriële regeling ingetrokken. Als het wetsvoorstel wordt aangenomen en tot wet wordt verheven, wordt tegelijkertijd met de inwerkingtreding van die wet de ministeriële regeling ingetrokken. Dit laat overigens onverlet dat als daar aanleiding voor is, de ministeriële regeling tot die tijd nog kan worden gewijzigd.

Artikel 34 (evaluatie)

Op grond van artikel 11, eerste lid, van Richtlijn 1999/62/EG dient elke vier jaar een verslag aan de Europese Commissie te worden gezonden over de tolheffing. Om dubbele lasten te voorkomen wordt bij deze termijn aangesloten voor het informeren van de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten van de onderhavige wet in de praktijk. De monitoringsgegevens die worden gebruikt voor het bepalen van de omvang van het uitwijkend vrachtverkeer zullen ook bij de evaluatie worden betrokken om uitspraken te kunnen doen over de invloed van het invoeren van een vrachtwagenheffing op de verkeersstromen. Daarnaast zal ook worden gekeken naar de bescherming van de privacy.

Artikel 35 (samenloop)

Dit betreft een technische wijziging.

Artikel 36 (inwerkingtreding)

Inwerkingtreding geschiedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Hiervoor is gekozen omdat de inwerkingtreding niet eerder kan plaatsvinden dan nadat ook de benodigde uitvoeringsregels gereed zijn. De wet en de uitvoeringsregels zullen in beginsel op hetzelfde tijdstip in werking treden. Voor een zorgvuldige inwerkingtreding kan het aangewezen zijn om bepaalde onderdelen op een later tijdstip in werking te laten treden. Artikel 33 biedt die mogelijkheid.

Bijlage. Wegvakken waar de vrachtwagenheffing wordt geheven, behorende bij artikel 2, eerste lid, van de Wet vrachtwagenheffing.

In de bijlage is een lijst met wegvakken opgenomen waar de vrachtwagenheffing wordt geheven.



Transponeringstabel Richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen (PbEG 1999, L 42), zoals laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2013/22/EU van de Raad van 13 mei 2013:

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatie-regeling of bestaande regeling (waar geen aanduiding van de regeling staat, wordt de Wet vrachtwagenheffing bedoeld)	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 1 (toepassingsbereik richtlijn)	Artikel 2, eerste lid		
Artikel 2 (definities)	Behoeft geen implementatie		
Artikel 3 tot en met 6 (motorrijtuigen-belasting)	Behoeft geen implementatie	Deze artikelen hebben betrekking op de motorrijtuigenbelasting en niet op tol.	De artikelen zijn reeds geïmplementeerd in bestaand recht.
Artikel 7, eerste lid (heffen van tol op trans-Europees wegennet)	Artikel 2		
Artikel 7, tweede lid (geen tolgelden en gebruiksrechten voor hetzelfde traject, tenzij voor bruggen, tunnels en bergpassen)	Behoeft geen implementatie	De Wet belasting zware motorrijtuigen (Eurovignet) wordt ingetrokken.	Door de intrekking van de Wet belasting zware motorrijtuigen is er geen sprake van een vignet en tol.
Artikel 7, derde lid (geen discriminatie)	Artikel 2		
Artikel 7, vierde lid (mogelijkheid voor vrijstelling toltarief)	Artikel 3		
Artikel 7, vijfde lid (tolgelden alleen voor voertuigen van maximaal 12 ton)	Behoeft geen implementatie	Dit is een facultatieve bepaling waar geen gebruik van wordt gemaakt.	
Artikel 7 bis (gebruiksrechten evenredig met gebruik infrastructuurvoorziening)	Behoeft geen implementatie	De Wet belasting zware motorrijtuigen (Eurovignet) wordt ingetrokken.	Dit artikel heeft betrekking op gebruiksrechten en niet op tol.
Artikel 7 ter, eerste lid (infrastructuurheffing is gebaseerd op beginsel van terugverdienen infrastructuurkosten)	Artikel 5		
Artikel 7 ter, tweede lid (kosten zijn gerelateerd aan wegvak waar infrastructuurheffing wordt toegepast)	Artikel 2, eerste lid		
Artikel 7 quater (externe kostenheffing relateren aan milieu)	Behoeft geen implementatie	Dit artikel betreft externekosten-heffing en die wordt niet geheven.	
Artikel 7 quinquies (waarden bij nieuwe Euro-emissienormen)	Behoeft geen implementatie	Dit artikel betreft externekosten-heffing en die wordt niet geheven.	
Artikel 7 sexies, eerste lid (berekening toltarief)	Artikel 5, eerste lid		
Artikel 7 sexies, tweede lid (hoogte concessietoltarief)	Behoeft geen implementatie	Dit artikellid heeft betrekking op concessie-tolgelden en daar wordt niet in voorzien.	
Artikel 7 sexies, derde lid (tolheffing voor 10 juni 2008)	Behoeft geen implementatie	Dit artikellid heeft betrekking op tolheffing voor 10 juni 2008 en dat is hier niet aan de orde.	
Artikel 7 septies (infrastructuurheffing in bergachtige gebieden)	Behoeft geen implementatie	Dit is een facultatief artikel waar geen gebruik van wordt gemaakt.	
Artikel 7 octies, eerste lid (variatie tarief Euro-emissieklasse)	Artikel 5, eerste lid		
Artikel 7 octies, tweede lid (tarief Euro-emissieklasse)	Artikel 8, derde lid		
Artikel 7 octies, derde lid (variatie infrastructuurheffing)	Behoeft geen implementatie	Dit is een facultatief artikel waar geen gebruik van wordt gemaakt.	

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatie-regeling of bestaande regeling (waar geen aanduiding van de regeling staat, wordt de Wet vrachtwagenheffing bedoeld)	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 7 octies, vierde lid (geen extra opbrengsten als gevolg van variatie eerste en derde lid)	Artikel 5, eerste lid		
Artikel 7 nonies (notificatie tolregeling)	Behoeft geen implementatie		Dit betreft een notificatie-verplichting.
Artikel 7 decies, eerste lid (geen korting of heffing van het externekostenelement van tolheffing)	Behoeft geen implementatie	Dit artikellid betreft externekosten-heffing waar geen gebruik van wordt gemaakt.	
Artikel 7 decies, tweede lid (korting of verlaging infrastructuurheffing)	Behoeft geen implementatie	Dit artikellid is facultatief. Er wordt geen gebruik van gemaakt.	
Artikel 7 decies, derde lid (toegestane andere variaties van andere toltarieven bij specifieke projecten van groot Europees belang als bedoeld in bijlage III van Besluit nr. 661/2010/EU)	Behoeft geen implementatie	Dit is een facultatieve bepaling waar geen gebruik van wordt gemaakt. Bovendien is nr. 661/2010/EU ingetrokken.	
Artikel 7 undecies, eerste lid (bij tolheffing zo weinig mogelijk belemmeringen voor verkeersdoorstroming)	Behoeft geen implementatie		Feitelijke handeling.
Artikel 7 undecies, tweede lid (geen ongerechtvaardigde benadeling van niet-reguliere gebruikers van het wegnnet)	Artikel 4, eerste lid		
Artikel 7 undecies, derde lid (ontvangstbewijs voor betaalde tol)	Artikel 8, vijfde lid, onder f		
Artikel 7 undecies, vierde lid (mogelijkheid voor tolheffing via boordapparatuur)	Behoeft geen implementatie	Dit artikellid betreft externekosten-heffing en die wordt niet geheven.	
Artikel 7 duodecies (compensatie voor tolheffing)	Artikel 30	Verlaging van de motorrijtuigenbelasting voor vrachtwagens.	
Artikel 8 (lidstaten kunnen samenwerken bij heffen gebruiksrechten)	Behoeft geen implementatie	Dit artikel is facultatief. Er wordt geen gebruik van gemaakt.	
Artikel 8 bis (toezicht op transparante en niet-discriminerende tolheffing)	Artikel 14		
Artikel 8 ter (lidstaten kunnen gezamenlijk tol heffen)	Behoeft geen implementatie	Een facultatieve bepaling waar geen gebruik van wordt gemaakt.	
Artikel 9, eerste lid en eerste lid bis (geen beperkingen ten aanzien van andere heffingen of belastingen)	Behoeft geen implementatie		Er worden met dit wetsvoorstel geen beperkingen gesteld aan andere heffingen of belastingen.
Artikel 9, tweede lid (gebruik inkomsten)	Artikel 12		
Artikel 9 bis (controle- en sanctieregeling voor inbreuken op nationale bepalingen)	Artikelen 13 tot en met 18		
Artikel 9 ter tot en met 9 octies (gedelegeerde handelingen EC en bevorderen van uitwisseling kennis tussen lidstaten)	Behoeft geen implementatie		
Artikel 10 (de te hanteren wisselkoers voor de Euro)	Behoeft geen implementatie		Dit artikel bepaalt de te hanteren wisselkoers voor de Euro. De richtlijn geeft de bedragen in Euro. In dit wetsvoorstel spelen andere valuta dan de Euro geen rol.
Artikel 10 bis (herziening bedragen in de richtlijn)	Behoeft geen implementatie		Dit artikel heeft betrekking op het wijzigen van Bijlagen II en III van de richtlijn.



Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatie-regeling of bestaande regeling (waar geen aanduiding van de regeling staat, wordt de Wet vrachtwagenheffing bedoeld)	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 11 (verdrag lidstaat aan EC en doeltreffendheid richtlijn)	Behoeft geen implementatie		Feitelijke handeling en gericht aan Europese instellingen.
Artikel 12, eerste lid, tweede alinea (omzettingen- en navigatieverplichting)	Aanhef		
Artikel 12, tweede lid (notificatie)	Behoeft geen implementatie		
Artikel 13 (inwerkingtredingsbepaling voor de richtlijn)	Behoeft geen implementatie		
Artikel 14 (richtlijn is gericht tot de lidstaten)	Behoeft geen implementatie		
Bijlage 0 (emissiegrenswaarden)	Artikel 5, eerste lid		
Bijlage I (maximumtarieven voor belastingen op voertuigen)	Behoeft geen implementatie		Deze bijlage heeft betrekking op belasting en niet op tolheffing.
Bijlage II (maximumbedragen gebruiksrechten)	Behoeft geen implementatie		Deze bijlage heeft betrekking op gebruiksrechten en daar wordt in dit wetsvoorstel geen gebruik van gemaakt.
Bijlage III (kernbeginsel voor toedeling kosten en berekening van tolgelden)	Artikel 5		
Bijlage III bis (minimumeisen voor de toepassing van een externekostenheffing)	Behoeft geen implementatie		Deze bijlage heeft betrekking op externekostenheffing en daar wordt in dit wetsvoorstel geen gebruik van gemaakt.
Bijlage III ter (maximale gewogen gemiddelde externekostenheffing)	Behoeft geen implementatie		Deze bijlage heeft betrekking op externekostenheffing en daar wordt in dit wetsvoorstel geen gebruik van gemaakt
Bijlage IV (indicatieve bepaling van de voertuigklasse)	Behoeft geen implementatie	Dit is in samenhang met artikel 2, onder f, van de richtlijn een facultatieve bepaling waar geen gebruik van wordt gemaakt.	

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,