No.W17.20.0213/IV 's-Gravenhage, 15 oktober 2020

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

Bij Kabinetsmissive van 30 juni 2020, no.2020001301, 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 de implementatie van Richtlijn (EU) 2019/520 van het Europese 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 (Wet implementatie EETS-richtlijn), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ter implementatie van richtlijn (EU) 2019/520 inzake de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter facilitering van wegentol in de Unie (‘EETS-richtlijn’).[[1]](#footnote-1) In het voorstel worden regels geïmplementeerd die zijn gericht op het waarborgen van de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen. Ook omvat het voorstel een grondslag voor het gebruik van de Europese softwaretoepassing Eucaris voor grensoverschrijdende informatie-uitwisseling van voertuigregistratiegegevens tussen lidstaten in het kader van niet betalen van wegentol.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de wijze waarop het toezicht en de rechtsbescherming zullen worden geregeld. In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting.

1. Bij elektronische tolheffing betrokken partijen

Bij de uitvoering van elektronische tolheffing en het waarborgen van interoperabiliteit tussen de verschillende tolheffingssystemen zijn verschillende partijen betrokken, met veelal verschillende taken.

In de eerste plaats is de tolheffer de entiteit die tol heft op het gebruik van voertuigen in een zogenoemd ‘EETS-gebied’, zijnde een weginfrastructuur.[[2]](#footnote-2) De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is betrokken als tolheffer voor de toekomstige Nederlandse tolgebieden voor de vrachtwagenheffing en de Blankenburgverbinding en ViA15.[[3]](#footnote-3) Naast de minister als publieke tolheffer, biedt het voorstel ook ruimte voor andere publieke en private tolheffers.[[4]](#footnote-4)

In de tweede plaats zijn er de aanbieders van (Europese) elektronische tolheffingsdiensten (‘EETS’). Deze zogenoemde EETS-aanbieders fungeren feitelijk als schakel tussen de tolheffer en de gebruiker van de EETS (de tolplichtige eigenaren of houders van voertuigen). Geregistreerde EETS-aanbieders sluiten daartoe overeenkomstig de door een tolheffer opgestelde EETS-gebiedsverklaring een overeenkomst met deze tolheffer voor de verlening van EETS-diensten in een bepaald tolgebied. EETS-gebruikers, op hun beurt, hebben een contract met de EETS-aanbieders om toegang te kunnen krijgen tot de tolheffingsdienst; de aanbieders maken de geïnde tolgelden over aan de betrokken tolheffer.

In de derde plaats zijn verschillende uitvoeringsorganisaties betrokken. De Dienst Wegverkeer (RDW) is verantwoordelijk voor het registreren van EETS-aanbieders.[[5]](#footnote-5) De RDW zal blijkens de toelichting ook, als nationaal contactpunt, verantwoordelijk zijn voor het uitwisselen van gegevens met andere lidstaten in geval van niet-betaling van wegentol en, als contactbureau, (vroegtijdige administratieve) contacten tussen tolheffers en (buitenlandse) EETS-aanbieders faciliteren.[[6]](#footnote-6) Daarnaast heeft de minister de bevoegdheid een onafhankelijke bemiddelende instantie aan te wijzen, die kan bemiddelen tussen tolheffers en EETS-aanbieders over eventuele contractuele geschillen. Het is nog niet bekend welke instantie als bemiddelende instantie wordt aangewezen.

Ten slotte is voorzien in toezicht op en handhaving van de verplichtingen die uit het voorstel voortvloeien. Blijkens de toelichting is de RDW beoogd als toezichthoudende instantie, die namens de minister de handhaving zal uitvoeren.[[7]](#footnote-7)

2. Toezicht

In de toelichting wordt opgemerkt dat de RDW wordt belast met het toezicht op en de handhaving van “de verplichtingen die voortvloeien uit het voorstel”.[[8]](#footnote-8) Uit de uitvoeringstoets van de RDW blijkt echter dat zijn toezichttaken niet zien op de werkzaamheden van de EETS-aanbieders[[9]](#footnote-9) en dat deze voor wat betreft tolheffers zijn beperkt tot de private tolheffers. Voor publieke tolheffers is niet voorzien in (publiekrechtelijk) toezicht, omdat, zo wordt opgemerkt, het toezicht in deze gevallen via de ministeriële verantwoordelijkheid zal worden vormgegeven. De uitvoeringstoets vermeldt in dit verband dat de minister naar de Kamer kan worden geroepen voor zover het toezicht ziet op de verplichtingen van de publieke tolheffer.[[10]](#footnote-10)

In de toelichting wordt niet verhelderd of het toezicht inderdaad aldus zal worden ingericht. De toelichting verdient op dit punt aanvulling, waarbij in het bijzonder de volgende twee punten aandacht verdienen.

a. *Reikwijdte van het toezicht*

Nadere toelichting verdient waarom wordt gekozen voor de hiervóór geschetste beperkte reikwijdte van het toezicht. In de eerste plaats is onduidelijk waarom niet wordt voorzien in publiekrechtelijk toezicht op de EETS-aanbieders, terwijl ook op hen de nodige wettelijke verplichtingen (jegens de tolheffers en EETS-gebruikers) zullen rusten.[[11]](#footnote-11)

In de tweede plaats roept het in de uitvoeringstoets genoemde onderscheid tussen ‘publieke’ en ‘private’ tolheffers vragen op. Zo valt het de Afdeling op dat dit onderscheid noch in het voorstel, noch in de toelichting, noch in de EETS-richtlijn wordt benoemd of gedefinieerd. Aldus is onduidelijk wat onder een ‘publieke tolheffer’ moet worden verstaan en wat deze onderscheidt van een private tolheffer.[[12]](#footnote-12)

Vervolgens rijst de vraag waarom niet is voorzien in uniform toezicht voor alle tolheffers. Ten aanzien van de tolhefferstaken van private tolheffers wordt het klaarblijkelijk noodzakelijk geacht met handhavingsbevoegdheden omkleed publiekrechtelijk toezicht in te richten. Waarom dat voor soortgelijke tolhefferstaken van publieke tolheffers niet nodig zou zijn, ziet de Afdeling voorshands niet in. Het feit dat de minister in politiek-bestuurlijk opzicht verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van – haar eigen – tolhefferstaken, laat de noodzaak van onafhankelijk toezicht daarop onverlet.[[13]](#footnote-13)

De Afdeling wijst er voorts op dat de minister niet zonder meer politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt voor andere publieke tolheffers, zoals decentrale overheden. Evenmin is ten aanzien van hun taken voorzien in publiekrechtelijk toezicht.

De Afdeling adviseert de toelichting ten aanzien van het toezicht aan te vullen en daarbij in te gaan voornoemde aandachtspunten.

b. *Rolvermenging RDW*

De Afdeling constateert dat de RDW binnen het stelsel van tolheffing verschillende rollen krijgt. De dienst is namelijk ook betrokken bij de uitvoering van bepaalde tolhefferstaken namens de minister in het wetsvoorstel Vrachtwagenheffing.[[14]](#footnote-14) Voorts zal de RDW op grond van de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15, met Rijkswaterstaat, betrokken zijn bij het innen van het tolgeld.[[15]](#footnote-15) Hoewel deze taken nog niet zijn uitgewerkt, is niet uitgesloten dat de RDW bepaalde tolhefferstaken zal verrichten, waarop zij, ten aanzien van private tolheffers, tevens toezicht zal houden. Een dergelijke rolvermenging is niet wenselijk.

Voor zover inderdaad wordt vastgehouden aan deze rolvermenging, dient ten minste inzichtelijk te worden gemaakt welke waarborgen worden getroffen om een duidelijke functiescheiding tussen deze rollen van de RDW te garanderen.

De Afdeling adviseert in de toelichting de nodige aandacht te besteden aan de verschillende taken die de RDW in het kader van de uitvoering van en het toezicht op tolheffingstaken zal verrichten.

3.Rechtsbescherming

In de toelichting bij het voorstel wordt niet ingegaan op de rechtspositie van de EETS-gebruikers.[[16]](#footnote-16) Een EETS-gebruiker sluit een overeenkomst met de EETS-aanbieder en betaling aan de aanbieder veronderstelt betaling aan de tolheffer. Deze tolheffer kan zowel een publieke als private entiteit zijn, die zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk tolbetalingen kan innen. De toelichting biedt geen helderheid welke rechtsmiddelen – bestuursrechtelijk of privaatrechtelijk – een EETS-gebruiker kan aanwenden, indien hij zich niet kan verenigen met een door de EETS-aanbieder gefactureerd bedrag, of uitgevoerde incasso. Bovendien is het mogelijk dat de wijze van rechtsbescherming per EETS-gebied kan verschillen.[[17]](#footnote-17)

Evenmin wordt toegelicht welke mogelijkheid een EETS-gebruiker heeft om bij een toezichthouder een klacht in te dienen over het handelen door een EETS-aanbieder of tolheffer. De ingevolge voorgesteld artikel 37 aan te wijzen instantie bemiddelt alleen in geschillen tussen tolheffers en EETS-aanbieders. Duidelijkheid hieromtrent acht de Afdeling aangewezen.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

4. 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,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W17.20.0213/IV

* In artikel 5: een grondslag opnemen voor de minister voor aanwijzing van een contactbureau.
* In artikel 39: aanvullen dat in geval van niet-betaling een houder daarvan in kennis wordt gesteld.
* In de toelichting: verduidelijken welke partij vaststelt wanneer er sprake is van “ongeldig verklaarde boordapparatuur” en wat de consequenties hiervan zijn.
* Verwijzingen in de transponeringstabel corrigeren. Zo wordt bij artikel 15, derde lid, EU-richtlijn verwezen naar artikel 13, derde lid van het voorstel. Het voorstel voorziet daar niet in. Verwijzing schrappen en eventueel vervangen door “Behoeft geen implementatie”. Ten aanzien van artikel 21, eerste lid, laatste alinea, EU-richtlijn moet bijvoorbeeld de verwijzing naar artikel 7, tweede lid, wetsvoorstel worden geschrapt en worden verwezen naar artikel 7, derde en vierde lid, wetsvoorstel.
1. 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. [↑](#footnote-ref-1)
2. Een “EETS-gebied” wordt gedefinieerd als “weg, wegennet, kunstwerk, zoals een brug of een tunnel, of veerpont, waarvoor tolgeld wordt geïnd met gebruikmaking van een elektronisch tolheffingssysteem voor het wegverkeer” (voorgesteld artikel 1). [↑](#footnote-ref-2)
3. Toelichting voorstel, hoofdstuk 7 (“Uitvoering”, onder “Tolheffers”). [↑](#footnote-ref-3)
4. Bestaande tolheffers, zoals de Westerscheldetunnel N.V., vallen (nog) niet onder het voorstel. [↑](#footnote-ref-4)
5. Toelichting voorstel, hoofdstuk 7 (“Uitvoering”, onder “Registrerende instantie”). [↑](#footnote-ref-5)
6. Toelichting voorstel, artikelsgewijze toelichting op artikel 5. [↑](#footnote-ref-6)
7. Toelichting voorstel, hoofdstuk 8 (“Toezicht en handhaving”). [↑](#footnote-ref-7)
8. Toelichting voorstel, hoofdstuk 8 (“Toezicht en handhaving”). [↑](#footnote-ref-8)
9. Wel is de RDW belast met de registratie van EETS-aanbieders (voorgesteld artikel 6). [↑](#footnote-ref-9)
10. RDW uitvoeringstoets, p. 9. [↑](#footnote-ref-10)
11. Waaronder die in het voorgestelde hoofdstukken 6 en 7 van het voorstel zijn neergelegd. [↑](#footnote-ref-11)
12. Onduidelijk is bijvoorbeeld of onder ‘publieke tolheffers’ alleen moet worden verstaan entiteiten die krachtens publiekrecht zijn opgericht, of ook tolheffers met een privaatrechtelijke persoonlijkheid, die met overheidsgezag zijn bekleed, dan wel onder overwegende overheidsinvloed staan. Zo wijst de Afdeling erop dat de Westerscheldetunnel wordt geëxploiteerd door Westerscheldetunnel N.V., die een overheidsbedrijf is, waarvan de aandelen worden gehouden door de Provincie Zeeland. [↑](#footnote-ref-12)
13. De politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid van de minister kan niet worden gelijkgesteld met het publiekrechtelijke toezicht- en handhavingsinstrumentarium van de Awb. Daar zij voor de goede orde aan toegevoegd dat publiekrechtelijk toezicht op het handelen van publieke entiteiten niet ongebruikelijk is. Zie onder meer het mededingingstoezicht door de Autoriteit Consument en Markt, die mede het marktoptreden van overheden betreft (zie ook specifiek, hoofdstuk 4b van de Mededingingswet). [↑](#footnote-ref-13)
14. Mogelijk samen met RWS, zie Kamerstukken II 2018/19, 31 305, nr. 273 en bijlagen bij Kamerstukken II 2018/19 31 305, nr. 272. [↑](#footnote-ref-14)
15. Kamerstukken II 2014/15, 34 189 nr. 3. [↑](#footnote-ref-15)
16. Dit betreft niet alleen de beroeps(goederen- en personen)vervoerders maar ook particuliere gebruikers. [↑](#footnote-ref-16)
17. Ingevolgde voorgesteld artikel 19, tweede lid kan een tolheffer namelijk eisen dat de EETS-aanbieder de factuur in zijn naam en voor zijn rekening uitschrijft. Bij een krachtens publiekrecht ingestelde tolheffer is de inning van tolgelden in principe een bestuursrechtelijke aangelegenheid, waartegen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen open staan. [↑](#footnote-ref-17)