

De Wet bereikbaarheid en mobiliteit in vogelvlucht

Mr. C.M. Saris, mr. A. Drahmman, datum 01-04-2008

Datum

01-04-2008

Auteur

Mr. C.M. Saris, mr. A. Drahmman [\[1\]](#)

Vakgebied(en)

Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen

Belastingheffing van motorrijtuigen (V)

Wetgang

AWR art. 67f; Wet bereikbaarheid en mobiliteit art. 13; Wet bereikbaarheid en mobiliteit art. 15;

Op 30 november 2007 heeft het kabinet het besluit 'Anders Betalen voor Mobiliteit' [\[1\]](#) genomen waarin besloten wordt om in heel Nederland een 'kilometerprijs' in te voeren. Dit wordt in de volksmond ook aangeduid als rekeningrijden. Het rekeningrijden is onderwerp van verhit politiek debat. Hoog tijd is het dan ook om hieraan een artikel te wijden, helemaal omdat er bij ons weten tot op heden nog niets over dit onderwerp in de literatuur is verschenen.

1 Inleiding

Het wettelijk kader dat het rekeningrijden thans mogelijk maakt, is de Wet bereikbaarheid en mobiliteit (hierna: Wbm), die al op 1 november 2002 in werking is getreden. [\[2\]](#) De Wbm is erop gericht de bereikbaarheid over de weg in ons land te verbeteren en de mobiliteit te stroomlijnen, mede door private partners te betrekken bij het aanleggen en exploiteren van wegen. [\[3\]](#) De Wbm is een kaderwet die nog verdere uitwerking behoeft in nadere regelingen. [\[4\]](#) Op dit moment is nog een wetsvoorstel tot wijziging van de Wbm bij de Tweede Kamer aanhangig. Dit is het wetsvoorstel 'Wijziging van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit in verband met de invoering van een versnellingsstarief en verbetering van de uitvoerbaarheid' (hierna: het wetsvoorstel). [\[5\]](#) Het wetsvoorstel geeft antwoord op een aantal onduidelijkheden waarvoor tijdens de behandeling van de Wbm onvoldoende aandacht is geweest (onder meer de afstemming tussen het rijk en decentrale overheden en rechtsbescherming).

De Wbm komt erop neer dat zowel langs rijkswegen als op wegen die in beheer zijn van gemeenten, provincies, enz. betaalpoorten kunnen worden gerealiseerd. Die betaalpoorten dienen ervoor om al het wegverkeer te registreren, op het moment dat zij langs zo'n poort rijdt. Voor het passeren van die poorten zal een zogeheten 'mobiliteitstarief' in rekening worden gebracht. De tariefsoorten alsmede de wijze van inning en de realisatie van betaalpoorten is geregeld in de Wbm.

Of er in de praktijk uiteindelijk gebruik gemaakt zal worden van de diverse mogelijkheden uit de Wbm is de vraag. Tot op heden zijn er nog geen mobiliteitstarieven ingevoerd. Daarnaast heeft het kabinet in het kabinetsbesluit aangegeven dat het voor de kilometerbeprijzing wil afzien van een systeem met betaalpoorten, omdat technische ontwikkelingen zo'n systeem overbodig zouden maken. Of het allemaal zo ver zal komen, is uiteraard de vraag. Toch lijkt het ons goed om, vooruitlopend op mogelijk nieuwe wetgeving, naast het huidige kabinetsstandpunt, te kijken wat de Wbm op hoofdlijnen inhoudt. In deze vogelvlucht komen de verschillende tariefvormen, de inning van tarieven, de technische vereisten waaraan het heffingssysteem moet voldoen, de afstemming tussen het rijk en decentrale overheden ten aanzien van het realiseren van betaalpoorten alsmede enkele rechtsbeschermingsaspecten aan bod. Invoering van het rekeningrijden omvat echter meer interessante aspecten. Gedacht kan worden aan de bescherming van privacygegevens en het aanbestedingsrecht. Deze onderwerpen zullen in dit artikel onbesproken blijven.

2 Kabinetsbesluit

Het kabinet heeft ervoor gekozen om in één keer de 'kilometerprijs' in te voeren. [\[6\]](#) Dat wil zeggen: een kilometerprijs op alle Nederlandse wegen, gedifferentieerd naar tijd, plaats en milieukeurmerken en met een inningssysteem dat werkt met de modernste satelliettechnieken. Het kabinet wil starten met een kilometerprijs voor vrachtvervoer in 2011. Daarna zal stapsgewijs - tussen 2012 en 2016 - het systeem voor personenauto's worden uitgerold. Vanaf 2008 zullen onder andere in de Noordvleugel [\[7\]](#) projecten worden uitgevoerd met als doel de techniek te testen en gedrags- en bereikbaarheidseffecten te

meten. Het kabinet stelt dat zijn voorstel om twee redenen uniek voor de wereld is: allereerst heeft het systeem landelijke dekking en ten tweede is het 'eerlijkheidsprincipe' ('niet meer, maar anders betalen') uniek.

Teneinde de invoering van de kilometerprijs op deze manier te kunnen bewerkstelligen, is een wijziging van bestaande wetgeving (waaronder in ieder geval de belastingwetgeving en de Wbm) nodig. Het kabinet zegt te willen naar 'een toekomstvast wet waarin het moment van de omslag naar 'Anders Betalen' klip en klaar wordt vastgelegd'. De wet die daarvoor benodigd is, zal de grondslagen voor uitvoering en handhaving moeten bevatten. Daarbij zal uitgegaan worden van de volgende uitgangspunten:

-

De motorrijtuigenbelasting (MRB) zonder drempelwaarde voor vracht en het Eurovignet worden volledig omgezet in de kilometerprijs. De (gedeeltelijke) afbouw van de belasting voor personenauto's en motorrijwielen (BPM) vindt naar rato plaats.

-

Er zullen kaders worden aangegeven voor tarifiering. De tarieven (basistarief en de differentiaties naar milieu en naar tijd en plaats) en de tijdstippen waarop de differentiatie van toepassing is, zullen landelijk worden vastgesteld.

-

Om een helder en eenduidig systeem te realiseren voor de weggebruiker wordt toegewerkt naar één inningwijze voor zowel de kilometerprijs, als voor de tol en de versnellingsprijs.

-

De bescherming van privacy zal worden geregeld.

-

De kilometerprijs wordt vormgegeven als een bestemmingsheffing (zie hieronder).

-

Het systeem geldt voor alle weggebruikers.

Het kabinet is voornemens in het tweede kwartaal van 2008 een conceptwetsvoorstel voor te leggen aan de adviesraden, waarna het wetsvoorstel aan het einde van dit jaar aan de Tweede Kamer kan worden aangeboden. Het kabinet hoopt dat de wetgeving inclusief de lagere wetgeving begin 2010 gereed is.

In de rapportage 'Starten met de kilometerprijs' wordt verder ingegaan op de juridische vormgeving van de kilometerprijs als bestemmingsheffing. ^[8] Gesteld wordt dat er voor de juridische vormgeving van de kilometerprijs theoretisch vier opties zijn:

1

Prijs. Hiermee wordt bedoeld op een zuiver privaatrechtelijke relatie tussen de weggebruiker en de overheidsinstantie of onderneming die de weg ter beschikking stelt. In het Burgerlijk Wetboek (of een andere wettelijke regeling) zouden dan bijvoorbeeld aanvullende specifieke privaatrechtelijke regels kunnen worden opgenomen.

2

Retributie. De kilometerprijs kan worden ingevoerd als een retributie waarbij er een rechtstreekse relatie bestaat tussen de door de weggebruiker te betalen retributie en de door de wegbeheerder te leveren tegenprestatie.

3

Bestemmingsheffing. Hiermee wordt bedoeld dat er sprake is van een globale relatie tussen het profijt en de betalingsplicht. De opbrengsten van de kilometerprijs moeten in dat geval gerelateerd zijn aan de kosten van de aanleg en het beheer van het totale wegennet. De afvalstoffenheffing is een vergelijkbaar soort heffing.

4

Belasting. Bij een belasting gaan de opbrengsten doorgaans naar de algemene middelen. Er bestaat dan dus in beginsel geen rechtstreekse relatie tussen de opbrengsten van de kilometerprijs en de uitgaven aan infrastructuur.

In het kabinetsbesluit wordt gesteld dat het uitgangspunt voor de nieuwe wettelijke regeling een bestemmingsheffing zal zijn. De bestemmingsheffing heeft zijn voorkeur omdat: (i) het maatschappelijk draagvlak groter zal zijn wanneer er een directere relatie bestaat tussen de opbrengsten van de kilometerprijs en de uitgaven aan infrastructuur; (ii) er bij de organisatorische inrichting meer private inbreng mogelijk is dan bij een belastingheffing, en (iii) de bestaande tol en de versnellingsprijs ook vormgegeven zijn als een bestemmingsheffing.

3 Wbm: tariefvormen

Zoals in de inleiding al is opgemerkt, voorziet de Wbm in voorschriften voor het heffen van zogeheten 'mobiliteitstarieven'. De Wbm kent drie soorten mobiliteitstarieven: (i) het expresbaantarief, (ii) het toltarief en (iii) de kilometerheffing.

Het 'expresbaantarief' wordt van rijkswege geheven voor het passeren van een betaalpoort op een rijksweg tijdens een bepaalde tijdsperiode. ^[9] Het expresbaantarief heeft als doel het voorkomen van reistijdverlies wegens files. ^[10] De hoogte

van het expresbaantarieff wordt bij ministeriële regeling vastgesteld. Het tarief moet zo hoog zijn dat naar verwachting een goede doorstroming op de aangewezen baan van de weg wordt bereikt. ^[141] De bepalingen over het expresbaantarieff zijn uitsluitend van toepassing op de vijf wegvlakken die worden genoemd in de Wbm. Deze wegen zijn gedeeltes van de A1, de A4, de A12, de A16 en de A5. Naast een beperking in plaats, bevat de wet ook een beperking in tijd. ^[142] Hoewel de wet de basis voor dit tarief bevat is deze, behalve als proef, nergens ingevoerd.

Het 'toltarief' kan van rijkswege worden geheven voor het passeren van een betaalpoort op een weg die in beheer is bij het rijk. ^[143] Een decentrale overheid (DCO), zoals een provincie, een gemeente of een waterschap, kan ook een toltarief instellen, mits sprake is van een betaalpoort op een weg die in beheer is bij die DCO. Het toltarief heeft als doel de bekostiging van aanleg, beheer en instandhouding van weginfrastructuur mogelijk te maken. Bij ministeriële regeling dan wel bij verordening moet worden vastgesteld wat de ingangsdatum en de hoogte van het toltarief is. ^[144] De Minister van Verkeer en Waterstaat (hierna: de minister) dan wel het bestuur van de DCO kan de plaats van de betaalpoorten aanwijzen. Op het aanwijzingsbesluit alsmede de verhouding van die besluiten op rijks- en decentraal niveau zal hieronder nog verder worden ingegaan. De Wbm bepaalt ten slotte dat een toltarief slechts kan worden geheven op een tolgweg die voor het verkeer is opengesteld na 1 november 2002 (met uitzondering van de A4 tussen het knooppunt Ketelplein en het knooppunt Benelux in beide richtingen) en een tolbaan van een weg waarvan de capaciteit van de weg na 1 november 2002 is vergroot en het aantal stroken zonder toltarief niet kleiner is dan voor de capaciteitsuitbreiding. ^[145] Ofschoon de Wbm tolgwegen al een aantal jaren toelaat, kent Nederland die tot op heden niet. ^[146]

De Wbm bevat ten slotte één artikel (art. 26) over de 'kilometerheffing' (en dus niet 'kilometerprijs'). De kilometerheffing kent als maatstaf de met een motorrijtuig afgelegde afstanden, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar milieu- en veiligheidskenmerken van de auto en onderscheid kan worden gemaakt naar de tijdsperiode waarin en de plaats waar wordt gereden. In het tweede lid van art. 26 Wbm wordt een aantal algemene bepalingen over mobiliteitstarieven niet van toepassing verklaard. Dit betekent onder andere dat er geen bevoegdheid bestaat voor de minister dan wel het bestuur van DCO's om de plaats van betaalpoorten aan te wijzen. Art. 26 lid 4 Wbm bepaalt dat bij of krachtens wet nadere regels over de kilometerheffing moeten worden gesteld. Voor de daadwerkelijke invoering van de kilometerheffing is dan ook een formele wet noodzakelijk. ^[147]

Naast de hiervoor genoemde drie mobiliteitstarieven, maakt het in de inleiding al genoemde wetsvoorstel een vierde mobiliteitstarief mogelijk. ^[148] Dit zogeheten 'versnellingstarief' is een mobiliteitstarief dat van rijkswege of door een DCO kan worden geheven voor het passeren van een betaalpunt op een rijksweg dan wel voor wegen die in beheer zijn bij een DCO. Het doel van het versnellingstarief is de bekostiging van de versnelde oplevering van nieuwe infrastructuur. De heffing van het versnellingstarief moet dan ook worden beëindigd zodra de totale netto-opbrengst gelijk is aan de begrote extra kosten van de eerdere oplevering. Art. 8 van de Wbm bepaalt dat voor het passeren van een betaalpoort op een expresbaan geen toltarief is verschuldigd en omgekeerd. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld dat op een weg of baanvak niet meer dan één mobiliteitstarief kan worden geheven. Voornoemd artikel is echter niet van toepassing op de kilometerheffing. Op 25 april 2007 heeft de minister bevestigd dat het versnellingstarief boven op de kilometerprijs zal komen en gesteld dat vaststaat dat projecten die versneld uitgevoerd zouden kunnen worden met het versnellingstarief en projecten die met behulp van tol gefinancierd kunnen worden niet voor 2012/2013 zullen worden opengesteld. ^[149]

De netto-opbrengst van het expresbaantarieff en het van rijkswege geheven toltarief komen ten goede aan het Infrastructuurfonds. De netto-opbrengst van een door een DCO geheven toltarief komt uitsluitend ten goede aan fondsen waarvan de middelen worden aangewend voor infrastructurele investeringen. De netto-opbrengst van alle toltarieven mag uitsluitend worden besteed aan de aanleg, het beheer en het onderhoud van de weg waaraan de betaalpoort is gelegen (de nieuwe weginfrastructuur). ^[150] De netto-opbrengst van het versnellingstarief mag daarentegen worden gebruikt ter bekostiging van zowel de versnelling van weginfrastructuur, als de versnelling van infrastructuur ten behoeve van openbaar vervoer.

Als men kijkt naar de hiervoor genoemde vier mobiliteitstarieven, dan valt op dat de huidige tekst van de Wbm uitgaat van een systeem met betaalpoorten. ^[151] Dit was op het moment van de totstandkoming van de wet en het wetsvoorstel ook de meest logische keuze. Uit het hiervoor besproken kabinetsstandpunt blijkt echter dat het kabinet voornemens is de kilometerprijs in heel Nederland in te gaan voeren en dat het plaatsen van betaalpoorten op deze schaal (te) kostbaar zou zijn. Daarom heeft het kabinet te kennen gegeven de voorkeur te geven aan een systeem dat, in plaats van betaalpoorten (een weggebonden systeem), gebruik maakt van satelliettechnieken. Of het zover komt, is natuurlijk nog de vraag. Mocht de wetgever inderdaad tot invoering van het systeem van kilometerbeprijzing overgaan, zal dat grote gevolgen hebben voor de Wbm (en het wetsvoorstel) en wellicht zelfs leiden tot (gedeeltelijke) intrekking van de wet.

Zoals gesteld, is het artikel over kilometerheffing slechts een kaderwetartikel. Voor de invoering zal dus in ieder geval een wetswijziging nodig zijn. Als gekozen wordt voor een systeem met satelliettechnieken lijken bovendien betaalpoorten in de traditionele zin van het woord niet meer noodzakelijk te zijn. Wel zullen wellicht op bepaalde punten waar bijvoorbeeld hogere tarieven gelden 'betaalpunten' gerealiseerd worden: borden waarop aangegeven wordt dat vanaf dat punt een bepaalde (hogere) kilometerprijs in rekening wordt gebracht. Afhankelijk van de aard en omvang van deze betaalpunten, zal hiervoor wellicht een aanleg- of bouwvergunning en/of 'betaalpuntbesluit' vereist zijn. In par. 6 en 7 zal ingegaan worden op de huidige regeling in de Wbm met betrekking tot deze besluitvorming, in het bijzonder in het kader van de samenwerking tussen rijk en DCO's en de rechtsbeschermingsmogelijkheden. De wetgever zal wellicht aansluiting zoeken bij de huidige regeling voor deze 'betaalpunten'. Daarnaast is het kabinet in ieder geval voornemens de mogelijkheid van het invoeren van toltarieven en versnellingstarieven te handhaven. Ook om deze reden zal hetgeen thans in de Wbm is bepaald van belang blijven.

4 Wbm: inning

De Wbm bepaalt thans dat een mobiliteitstarief is verschuldigd door de houder van een motorrijtuig op het moment waarop hij met een motorrijtuig een betaalpoort passeert. De houder van een motorrijtuig is (a) degene op wiens naam het kenteken is gesteld in het kentekenregister; (b) indien het een in het buitenland geregistreerd motorrijtuig betreft is, dat degene op wiens naam het buitenlandse kentekenbewijs staat; of (c) als geen kenteken is opgegeven is, dat degene die het motorrijtuig feitelijk ter beschikking heeft. ^[22]

Het mobiliteitstarief moet op aangifte worden voldaan, waarbij het passeren van een betaalpoort wordt aangemerkt als het doen van aangifte. ^[23] Het verschuldigde mobiliteitstarief moet direct 'na het doen van aangifte' (oftewel het passeren van de betaalpoort) worden betaald. Het mobiliteitstarief kan elektronisch worden geheven. Op het heffen en invorderen van mobiliteitstarieven zijn in beginsel de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr), de Invorderingswet 1990 (Iw) en de Kostenwet invordering rijksbelastingen (Kir) van overeenkomstige toepassing. ^[24] Wel worden op diverse plaatsen in de Wbm hierop uitzonderingen gemaakt. ^[25]

Indien het mobiliteitstarief niet wordt betaald, kan het tarief worden nageheven. Op grond van art. 67f van de Awr kan het tarief normaal gesproken in geval van opzet of grote schuld met 100% worden verhoogd. Dit artikel is echter in art. 9 Wbm buiten toepassing verklaard. Volgens de wetgever is dit zowel om uitvoeringstechnische redenen als om de veelal geringe hoogte van het na te heffen mobiliteitstarief onwenselijk. Wel is het mogelijk in dat geval een bestuurlijke boete van maximaal € 4537 op te leggen. In het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst (BBBB 1998) zijn regels neergelegd over de hoogte van de boete waarbij onder meer onderscheid wordt gemaakt tussen een eerste, tweede en een derde/volgend verzuim.

Een verschuldigd mobiliteitstarief wordt in beginsel op aangifte voldaan. Nu de Awr van overeenkomstige toepassing is, kan de heffingsplichtige een bezwaarschrift bij de inspecteur indienen tegen het tarief dat door hem op aangifte is voldaan dan wel tegen de naheffingsaanslag. Tegen het besluit van de inspecteur kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank, hoger beroep bij het gerechtshof en cassatie bij de Hoge Raad. Indien de aanslag niet wordt voldaan, zal op grond van de Iw tot invordering worden overgegaan. De invordering geschiedt door het betekenen van een dwangbevel, waartegen de belastingschuldige een civiel rechtelijke procedure kan beginnen.

Hiervoor is al gesteld dat het kabinetsbesluit ervan uitgaat dat de kilometerprijs een bestemmingsheffing zal worden en dat er één inningwijze zal zijn voor zowel de kilometerprijs, als voor tol en de versnellingsprijs. Het is dan ook voorstelbaar dat de regeling voor de kilometerprijs in grote lijnen zal lijken op de hiervoor omschreven huidige regeling in het Wbm.

5 Wegenverkeerswet en de interoperabiliteitsrichtlijn

De Wbm bevat de wettelijke basis voor de invoering van mobiliteitstarieven. Indien in de toekomst een mobiliteitstarief zal worden ingevoerd, zal besloten moeten worden of het tarief op elektronische wijze zal worden geheven. Indien dit het geval is, is de regeling neergelegd in hoofdstuk VIa van de Wegenverkeerswet 1994 van belang.

Art. 145c van de Wegenverkeerswet 1994 bepaalt dat een elektronisch heffingssysteem dat na 31 december 2006 in gebruik wordt genomen, moet zijn gebaseerd op een of meer van de technologieën genoemd in Richtlijn 2004/52/EG (de Interoperabiliteitsrichtlijn). Deze richtlijn heeft als doel het tot stand brengen van een passend niveau van interoperabiliteit van elektronische heffingssystemen. Veel lidstaten hebben namelijk elektronische heffingssystemen geïnstalleerd. Deze systemen zijn onderling echter niet volledig compatibel. De incompatibiliteit van de heffingssystemen doet afbreuk aan de goede werking van de interne markt. Zo zouden vrachtwagenchauffeurs meerdere kastjes in de cabine moeten hebben waarbij een vergissing snel gemaakt is en zonder opzet niet of verkeerd betaald wordt. ^[26]

Om de interoperabiliteit te verzekeren, mogen sinds 1 januari 2007 alleen nieuwe elektronische heffingssystemen in gebruik worden genomen die gebruik maken van technologie voor plaatsbepaling per satelliet, mobiele communicatietechnologie met gebruikmaking van de GSM-GPRS-norm of microgolfttechnologie in de frequentieband van 5,8 GHz.

Daarnaast bepaalt de EG-richtlijn dat er een 'Europese elektronische tolheffingdienst' wordt ingevoerd. Deze bepalingen moeten echter - zowel op EU als landelijk niveau - nog nader worden uitgewerkt. De tolheffingdienst komt niet in de plaats van de eigen beprijzingssystemen, maar vult die systemen aan. Het is dus geen instituut - met een eigen gebouw en werknemers - maar het zal zorgen voor interoperabiliteit op technisch, contractueel en procedureel vlak door het vaststellen van een pakket contractuele regels en technische normen en eisen. Ten slotte wordt in dit verband opgemerkt dat in de memorie van toelichting bij de wijziging van de Wegenverkeerswet wordt gesteld dat er geen aanwijzingen zijn dat het systeem van betaalpoorten, zoals de Wbm dit kent, niet of moeilijker toepasbaar is nu de EG-richtlijn de keuze voor de te gebruiken technologie beperkt. ^[27]

6 Samenwerking tussen het rijk en de decentrale overheden

In par. 3 is ten aanzien van de tariefvormen besproken dat DCO's ook betaalpoorten kunnen aanwijzen, maar slechts voor zover het gaat om wegen die in hun beheer zijn. De aanwijzing van betaalpoorten op rijks- en decentraal niveau leidt ertoe dat afstemming tussen beide niveaus noodzakelijk is. In deze paragraaf zullen de instrumenten in de Wbm worden besproken die ertoe moeten leiden de samenwerking tussen het rijk en de DCO's bij het aanwijzen van betaalpoorten goed verloopt.

In de eerste plaats zal in dit verband aandacht worden besteed aan art. 3 van de Wbm, welk artikel op punten zal worden gewijzigd, wanneer het wetsvoorstel in werking treedt. ^[28] Art. 3 Wbm bepaalt dat de minister (in overeenstemming met de

Ministers van Financiën en VROM) de plaats van een betaalpoort op een rijksweg aanwijst. Tevens bepaalt de minister op grond van dit artikel voor welk mobiliteitstarief en voor welke rijrichting de betaalpoort bestemd is ('betaalpoortbesluit'). Indien het gaat om een weg die niet in het beheer is van het rijk wordt een betaalpoortbesluit genomen door het bestuur van de DCO die de weg in zijn beheer heeft. Dit betekent bijvoorbeeld dat indien een betaalpoort wordt gerealiseerd op een weg die in beheer is van een gemeente, de gemeenteraad het bevoegde orgaan is om een betaalpoortbesluit te nemen.

Met het oog op de coördinatie van de wegzorg en vanwege de effecten voor het aangrenzende wegennet, voorziet art. 3 Wbm in een goedkeuringsbevoegdheid van de minister (in overeenstemming met de Minister van Financiën en VROM). De minister weigert ^[32] in de eerste plaats goedkeuring aan een decentraal betaalpoortbesluit indien de plaats van de betaalpoort niet voldoet aan het gestelde in art. 14 Wbm ^[30], onderscheidenlijk art. 22 lid 1 Wbm. ^[31] In de tweede plaats wordt goedkeuring geweigerd wanneer het te verwachten is dat de kosten van invordering van het desbetreffende mobiliteitstarief meer dan 20% van de opbrengst zullen bedragen. De derde grond voor het weigeren van goedkeuring is wanneer de aanwijzing van de betaalpoort naar verwachting ongewenste gevolgen heeft voor het gebruik van wegen die in dezelfde verbinding voorzien als de weg waarop de plaats voor de betaalpoort is aangewezen, of die in het verlengde zijn gelegen van de weg waarop de plaats voor de betaalpoort is aangewezen. In de wetsgeschiedenis wordt ten aanzien van de eerste voorwaarde voor het weigeren van goedkeuring aangegeven dat die voortvloeit uit de verantwoordelijkheid van de betrokken ministers voor een juiste uitvoering van de wet. ^[32] Bij de derde voorwaarde zal het volgens de wetgever bijvoorbeeld kunnen gaan om de aanwijzing van een betaalpoort op een gemeentelijke weg, terwijl valt te verwachten dat de heffing ter plaatse gepaard zal gaan met aanzienlijk sluipverkeer over een nabijgelegen rijksweg. Ook kan gedacht worden aan de situatie dat op een gemeentelijke weg die door drie gemeenten loopt, elk van de gemeenten een plaats voor een betaalpoort wil aanwijzen. In zulke gevallen dient het goedkeuringsinstrument te waarborgen dat in goed overleg tot een optimale oplossing wordt gekomen. ^[33] Ook andere verkeerskundige effecten kunnen daarbij volgens de wetgever een rol spelen. Met betrekking tot de tweede voorwaarde (dat de goedkeuring wordt geweigerd, indien '(...) te verwachten is dat de kosten van invordering van het desbetreffende mobiliteitstarief meer dan 20 procent van de opbrengst zullen bedragen') is van belang dat art. 3 Wbm (in art. 26 Wbm) buiten toepassing is verklaard voor de kilometerheffing. Dit is van belang, aangezien in de Nota Mobiliteit met betrekking tot de kilometerheffing is bepaald dat 'de uitvoerings- en handhavingkosten in redelijke verhouding staan tot de opbrengsten: zo laag mogelijk met een maximum van 5%'. ^[34] De tweede voorwaarde heeft dus alleen betrekking op het expresbaan- en toltarief.

Naast het goedkeuringsinstrument van art. 3 Wbm, heeft het rijk in de tweede plaats nog een andere mogelijkheid om ervoor te zorgen dat een DCO zijn beleid niet doorkruist. Op grond van art. 38 Wbm kan de minister (in samenspraak met de Ministers van Financiën en VROM) zelf een betaalpoortbesluit nemen, in het geval een betaalpoortbesluit van een DCO niet tot stand komt. Deze situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen in het geval een aanwijzing van een locatie niet tot stand komt, maar dat wel wenselijk wordt geacht of indien een aanwijzing wel tot stand komt, maar niet wordt goedgekeurd door het rijk. ^[35] Een DCO is derhalve bevoegd om zelf een mobiliteitstarief vast te stellen voor een weg die in zijn beheer is. De goedkeuringsbevoegdheid en de bevoegdheid van de minister om in plaats van een DCO een betaalpoortbesluit te nemen, dwingen een DCO om zich bij haar besluitvorming te richten op de wensen van het rijk. Om de samenwerking tussen het rijk en de DCO zo goed mogelijk te laten verlopen, waren het rijk en de DCO's voornemens nadere afspraken te maken met het IPO (Interprovinciaal Overleg) en de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten).

Naast de hierboven besproken twee instrumenten, voorziet de Wbm ook nog in voorschriften die moeten voorkomen dat DCO's de realisatie van betaalpoorten dwarsbomen. Indien voor de uitvoering van een betaalpoortbesluit op rijksniveau een besluit is vereist dat niet of niet tijdig wordt genomen of uitgevoerd door een DCO, is de minister bevoegd daarover een beslissing te nemen, die in de plaats treedt van het besluit dat op decentraal niveau genomen had moeten worden (art. 35 lid 1 Wbm). Daarnaast is een gemeente verplicht om het bestemmingsplan binnen één jaar nadat het betaalpoortbesluit op rijksniveau onherroepelijk is geworden overeenkomstig dat besluit vast te stellen of te herzien (art. 34 lid 1 Wbm). ^[36]

7 Rechtsbescherming en versnelling van procedures

Voordat betaalpoorten daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd, zullen verschillende procedures zowel op grond van het privaatrecht alsmede het publiekrecht doorlopen moeten worden. In het geval betaalpoorten zullen worden opgericht op gronden die niet in eigendom zijn van de overheid, zullen privaatrechtelijke geschillen kunnen ontstaan. Daarnaast zal een grote rol voor het omgevingsrecht zijn weggelegd. Aangezien voor het oprichten van betaalpoorten een aantal omgevingsgerelateerde vergunningen vereist zal zijn, voorziet de art. 32-40 Wbm in een bijzondere regeling die ertoe leidt dat bepaalde procedures aanzienlijk worden verkort ofwel niet van toepassing worden verklaard. ^[37] Doel van deze bepalingen is om het rijk het nodige instrumentarium te verschaffen om eventuele tegenwerking door DCO's te voorkomen of te doorbreken. ^[38] Van belang is op te merken dat deze regeling uitsluitend geldt voor betaalpoortbesluiten die door het rijk worden genomen op grond van art. 3 lid 1 dan wel op grond van art. 38 Wbm. ^[39] Hierna zal worden ingegaan op de rechtsbeschermingsmogelijkheden die bestaan voor goedkeurings- alsmede betaalpoortbesluiten op zowel rijks als decentraal niveau.

In de eerste plaats staat rechtsbescherming open tegen betaalpoortbesluiten genomen op rijksniveau. Tegen zo'n besluit van de minister kan een belanghebbende rechtstreeks beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling). ^[40] Indien sprake is van een spoedeisend belang kan uiteraard schorsing van dat besluit worden gevraagd bij de Voorzitter van de Afdeling. Voor deze besluiten geldt dat belanghebbenden slechts tot de procedure bij de bestuursrechter kunnen worden toegelaten indien zij van de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze tegen het ontwerpbesluit gebruik hebben gemaakt. ^[41]

Het wetsvoorstel geeft in tegenstelling tot de Wbm wel duidelijkheid over de vraag hoe een betaalpoortbesluit op decentraal niveau wordt voorbereid en hoe de rechtsbescherming wordt geregeld. Art. 30 lid 1 Wbm wordt zodanig gewijzigd dat ook een betaalpoortbesluit op decentraal niveau en het goedkeuringsbesluit (hoewel de wetsgeschiedenis daarover niet expliciet is ¹⁴²¹) worden voorbereid met afdeling 3.4 van de Awb. Art. 33 Wbm bepaalt thans dat een belanghebbende rechtstreeks beroep kan instellen bij de Afdeling tegen een betaalpoortbesluit op rijksniveau. De werking van dit artikel wordt ten gevolge van het wetsvoorstel zodanig uitgebreid dat daaronder ook het besluit tot verlenen of onthouden van goedkeuring en het daaronder liggende betaalpoortbesluit ¹⁴³¹ vallen. ¹⁴⁴¹ Ook tegen die besluiten kunnen belanghebbenden - mits zij een zienswijze tegen het ontwerpbesluit hebben ingediend - rechtstreeks beroep instellen bij de Afdeling.

In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel wordt bovendien meer aandacht besteed aan de besluitvormingsprocedures in het kader van de realisatie van betaalpoorten dan tijdens de behandeling van de Wbm. ¹⁴⁵¹ Opgemerkt wordt dat de procedure voor een betaalpoortbesluit gewoonlijk plaatsvindt in samenhang met de besluitvorming over de aanleg of wijziging van een weg. ¹⁴⁶¹ Dat betekent dat de wetgever ervan uitgaat dat die procedures in de praktijk samen zullen lopen. De wetgever heeft echter niet zo ver willen gaan om in die gevallen een wettelijke koppeling tussen de verschillende besluitvormingsprocessen te leggen. ¹⁴⁷¹ Voor de besluitvorming over hoofdwegen wordt in beginsel de procedure op grond van de Tracéwet gevolgd, gecombineerd met de procedure op grond van de Wet milieubeheer inzake een milieueffectrapportage. Voor de aanpassing van een decentraal wegennet zal veelal een bestemmingsplanprocedure op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (de WRO) aan de orde zijn, al dan niet in combinatie met een mer-procedure. Voor een betaalpoortbesluit geldt volgens de wetgever op zichzelf geen verplichting tot het opstellen van een milieueffectrapport. ¹⁴⁸¹ Gelet op de samenhang tussen de besluitvorming over de aanleg of wijziging van een weg en het betaalpoortbesluit, ligt het volgens de wetgever voor de hand dat tegelijkertijd met de planologische besluiten een betaalpoortbesluit worden genomen. ¹⁴⁹¹

Aangezien ten behoeve van de oprichting van betaalpoorten verschillende vergunningen en vrijstellingen benodigd zullen zijn, voorziet art. 32 Wbm in een procedure die versnelling beoogt van de verlening van ruimtelijke-ordeningsvergunning voor betaalpoortbesluiten op rijksniveau. In de eerste plaats is van belang dat het betaalpoortbesluit op rijksniveau geldt als een voorbereidingsbesluit als bedoeld in art. 21 van de WRO (art. 32 lid 1 Wbm). Die regeling leidt ertoe dat ingediende bouwaanvragen die niet stroken met het besluit tot aanwijzing van een betaalpoort automatisch (zonder dat daarvoor een apart voorbereidingsbesluit benodigd is) moeten worden aangehouden. ¹⁵⁰¹ De aanhoudingsregeling voor bouwvergunningen indien sprake is van een voorbereidingsbesluit is dan niet van toepassing (art. 32 lid 2 Wbm).

In de tweede plaats is van belang dat het betaalpoortbesluit op rijksniveau tevens een vrijstelling als bedoeld in art. 19 WRO inhoudt (art. 32 lid 3 Wbm). ¹⁵¹¹ Dit betekent dat het betaalpoortbesluit daarmee strijdige bestemmingsplanbepalingen opzij zet. ¹⁵²¹ Van belang in dit verband is dat art. 31 Wbm ¹⁵³¹ bepaalt dat indien een bestemmingsplan voorschriften bevat die in strijd zijn met een betaalpoortbesluit op rijksniveau, de art. 32 en 34 van de Wbm van toepassing zijn. Deze stroomlijning leidt ertoe dat bezwaren tegen de vrijstelling, het voorbereidingsbesluit en het betaalpoortbesluit in één procedure aan de orde kunnen worden gesteld, namelijk door rechtstreeks beroep in te stellen bij de Afdeling.

In de derde plaats is van belang dat op grond van art. 32 lid 4 Wbm geen aanlegvergunning behoeft te worden verleend voor betaalpoorten. ¹⁵⁴¹ Volgens de wetgever is het betaalpoortbesluit zelf materieel een aanlegvergunning. ¹⁵⁵¹ Dat geldt evenzeer voor de toepasselijkheid van voorschriften in een leefmilieuverordening of de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing. Ook zij blijven buiten toepassing voor zover het aanwijzingsbesluit en die voorschriften niet met elkaar in overeenstemming zijn (art. 32 lid 5 Wbm). ¹⁵⁶¹ Art. 32 Wbm zal overigens ten gevolge van de inwerkingtreding van de Wro alsmede de Invoeringswet Wro de nodige wijzigingen ondergaan. ¹⁵⁷¹ ¹⁵⁸¹

Ten slotte geeft art. 36 Wbm een van de Belemmeringenwet Privaatrecht (hierna: Belemmeringenwet) afwijkende regeling. Het oprichten of wijzigen van een betaalpoort wordt voor de toepassing van deze wet aangemerkt als openbaar werk van algemeen nut. Indien voor de uitvoering van het betaalpoortbesluit toepassing van de Belemmeringenwet noodzakelijk is, geldt een aantal van die wet afwijkende bepalingen. In het kader van de rechtsbescherming is van belang dat tegen een besluit tot het gedogen van de aanleg en instandhouding van betaalpoorten als bedoeld in art. 2 lid 5 of art. 3 lid 2 Belemmeringenwet een belanghebbende rechtstreeks beroep kan instellen bij de Afdeling.

8 Samenvatting

Invoering van mobiliteitstarieven in Nederland heeft de nodige juridische voeten in de aarde, zoals de beschrijving van een aantal aspecten van de Wbm laat zien. Het ruimtelijke-ordeningsrecht speelt hierbij een aanzienlijke rol. Betaalpoortbesluiten alsmede de keuze voor een van de mobiliteitstarieven (expresbaantarieff, toltarief of kilometerheffing), kunnen zowel op rijks- als op decentraal niveau worden genomen. Dat kan tot de nodige afstemmingsproblemen leiden, die de wetgever met het goedkeuringsinstrument van de minister tracht te ondervangen. Daarnaast regelt de Wbm dat zowel tegen het goedkeuringsbesluit als tegen het betaalpoortbesluit rechtsbescherming in één instantie openstaat bij de Afdeling. Verder voorziet de Wbm in mogelijkheden om betaalpoortprocedures te versnellen.

Het kabinet heeft inmiddels ingezien dat het betaalpoortensysteem in de praktijk - en al helemaal op een landelijke schaal - lastig uitvoerbaar zal zijn. Het zinspeelt daarom op een ander systeem van 'kilometerbeprijzing' gebaseerd op een satelliettechniek. Dit zou betekenen dat betaalpoorten voor de kilometerbeprijzing niet meer noodzakelijk zijn. Wel zullen wellicht op bepaalde punten waar bijvoorbeeld hogere tarieven gelden 'betaalpunten' gerealiseerd worden: borden waarop aangegeven wordt dat vanaf dat punt een bepaalde (hogere) kilometerprijs in rekening wordt gebracht. Afhankelijk van de aard en omvang van deze betaalpunten, zal hiervoor een bouwvergunning vereist zijn. De hiervoor geschetste problematiek met betrekking tussen afstemming tussen het rijk en de DCO's en de rechtsbeschermingsmogelijkheden zullen dan ook van belang blijven. Daarnaast lijkt het kabinet voornemens de mogelijkheid van het invoeren van toltarieven en versnellingsstarieven te

handhaven. Ook om deze reden zal hetgeen thans in de Wbm is bepaald van belang blijven. Indien de plannen van het kabinet werkelijkheid zullen worden, zal dat ertoe leiden dat de Wbm - en het aanhangige wetsvoorstel - aanzienlijk gewijzigd moeten worden. Zolang het nog bij de geuite wens van het kabinet blijft, zullen we het voorlopig moeten doen met de Wbm.

Voetnoten

[1]

Mr. Christien M. Saris en mr. Annemarie Drahmman zijn advocaat bij Stibbe in Amsterdam. Dit artikel werd afgerond op 3 maart 2008.

[1]

Kamerstukken II 2007/08, 31 305, nr. 1.

[2]

Wet van 4 juli 2002, houdende regels voor het heffen van mobiliteitstarieven ter zake van het rijden op de weg met een motorrijtuig en de ondersteuning van regionale mobiliteitsfondsen, *Stb.* 2002/406.

[3]

Kamerstukken II 2000/01, 27 552, nr. 3, p. 2.

[4]

Zie noot 4.

[5]

Kamerstukken II 2005/06, 30 615.

[6]

Zie noot 2.

[7]

De Noordvleugel is het noordelijke deel van de Randstad: het gebied tussen Haarlem, Schiphol, Amsterdam, Almere en Utrecht (Noordvleugelbrief, augustus 2006, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 687, nr. 1).

[8]

Kamerstukken II 2007/08, 31 305, nr. 2.

[9]

Art. 13 Wbm e.v.

[10]

In de wetsgeschiedenis vaak aangeduid als 'congestie', vgl. noot 2.

[11]

Art. 15 Wbm.

[12]

Art. 20 Wbm.

[13]

Art. 21 Wbm e.v.

[14]

Art. 23 Wbm.

[15]

Art. 22 Wbm.

[16]

Voor het gebruik van de Westerscheldetunnel is een tarief verschuldigd op basis van de Tunnelwet Westerschelde en niet op basis van de Wbm.

[17]

Zie ook *Kamerstukken II* 2005/06, 30 615, nr. 3, p. 5.

[18]

Kamerstukken II 2005/06, 30 615.

[19]

Kamerstukken II 2006/07, 30 615, nr. 8.

[20]

Art. 10 Wbm.

[21]

In het wetsvoorstel dat aanhangig is, is voorgesteld de term 'betaalpoort' in de wet te vervangen door de term 'betaalpunt'. In de memorie van toelichting wordt dit als volgt toegelicht: 'Voorgesteld wordt om de term 'betaalpoort' in de wet te vervangen door de term 'betaalpunt'. Deze term brengt beter tot uitdrukking dat de plaatsing van poorten of portalen geen vereiste is voor de heffing van een mobiliteitstarief. Uiteraard is wél een vereiste dat begin- en eindpunt van de heffing voor de weggebruiker duidelijk kenbaar zijn, maar dat kan ook op andere wijze.'

[22]

Art. 4 Wbm.

[\[23\]](#)

Art. 6 Wbm.

[\[24\]](#)

Art. 5 Wbm.

[\[25\]](#)

Onder andere art. 6 en 9 Wbm. Daarnaast is met betrekking tot het decentrale toltarief bepaald dat het toltarief moet worden aangemerkt als een provinciale belasting, een gemeentelijke belasting, respectievelijk een waterschapsbelasting (art. 21 Wbm). Verder treedt op grond van art. 24 Wbm met betrekking tot het toltarief voor de toepassing van de Awr, de Iw en de Kir de minister in de plaats van de in die wetten genoemde functionarissen.

[\[26\]](#)

Kamerstukken II 2004/05, 30 082, nr. 3, p. 1.

[\[27\]](#)

Zie noot 27, p. 3.

[\[28\]](#)

Kamerstukken II 2005/06, 30 615, nr. 2.

[\[29\]](#)

Het wetsvoorstel wijzigt 'de goedkeuring wordt geweigerd' in art. 3 Wbm in 'goedkeuring wordt onthouden'.

[\[30\]](#)

Art. 14 lid 1 Wbm bepaalt dat 'bij de aanwijzing van de plaats van een betaalpoort voor het expresbaantarief wordt bepaald voor welke baan van de weg het expresbaantarief wordt geheven'.

[\[31\]](#)

Art. 22 lid 2 Wbm bepaalt dat 'de plaats voor een betaalpoort voor een toltarief kan slechts zijn gelegen op (a) een tolweg die voor het verkeer wordt opengesteld na de datum van inwerkingtreding van deze wet; (b) een tolbaan van een weg waar na de datum van inwerkingtreding van deze wet de capaciteit van de weg is vergroot en het aantal stroken zonder toltarief niet kleiner is dan voor de capaciteitsuitbreiding'.

[\[32\]](#)

Kamerstukken II 2000/01, 27 552, nr. 3, p. 28.

[\[33\]](#)

Zie noot 33.

[\[34\]](#)

In de Nota Mobiliteit (Deel IV van de PKB) wordt gesteld dat het kabinet 'aan de slag' gaat met de kilometerheffing: 'Voorwaarden hierbij zijn dat de invoeringskosten aanzienlijk lager uitvallen dan geraamd in het advies van het Platform Ander Betalen voor Mobiliteit en dat de uitvoerings- en handhavingkosten in redelijke verhouding staan tot de opbrengsten: zo laag mogelijk met een maximum van 5%'.

[\[35\]](#)

Zie noot 33, p. 38.

[\[36\]](#)

Na inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening en de Invoeringswet WRO zal dit artikel vermoedelijk als volgt luiden: 'In afwijking van artikel 3.29, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening stelt de gemeenteraad binnen een jaar nadat een in artikel 3, eerste lid, bedoeld besluit onherroepelijk is geworden, het bestemmingsplan overeenkomstig dat besluit vast. Artikel 3.13, derde lid, van die wet is van overeenkomstige toepassing' (*Kamerstukken I 2007/08, 30 938, A, p. 23*).

[\[37\]](#)

Dit artikel ziet namelijk alleen op het in art. 3 lid 1 genoemde besluit.

[\[38\]](#)

Zie noot 33, p. 36.

[\[39\]](#)

Art. 38 Wbm verklaart de art. 30-37 van overeenkomstige toepassing op het besluit dat de betrokken ministers nemen in plaats van het (niet of niet tijdig genomen) besluit door een DCO.

[\[40\]](#)

Art. 33 Wbm.

[\[41\]](#)

Art. 30 lid 1 Wbm en art. 6:13 Awb.

[\[42\]](#)

Kamerstukken II 2005/06, 30 615, nr. 3, p. 26.

[\[43\]](#)

Art. 6:8 lid 3 Awb.

[\[44\]](#)

Zie noot 29, p. 27.

[\[45\]](#)

Zie noot 29, p. 8.

[\[46\]](#)

Zie noot 46.

[\[47\]](#)

Zie noot 29, p. 9.

[\[48\]](#)

Zie noot 46.

[\[49\]](#)

Zie noot 48.

[\[50\]](#)

Zie noot 33.

[\[51\]](#)

Ten gevolge van de Invoeringswet Wro komt het derde lid van art. 32 Wbm als volgt te luiden: '(...) voor zover het in artikel 3, eerste lid, bedoelde besluit en het bestemmingsplan of de beheersverordening niet met elkaar in overeenstemming zijn, geldt het besluit voor de uitvoering daarvan als projectbesluit als bedoeld in artikel 3.29, eerste lid, van de Wro, onderscheidenlijk als besluit als bedoeld in artikel 3.42, eerste lid van die wet. Zolang het bestemmingsplan of de beheersverordening nog niet in overeenstemming is met het besluit, verleent het college van burgemeester en wethouders van de gemeente aan degenen die inzage verlangen in het plan of de verordening, tevens inzage in het besluit' (*Kamerstukken I 2007/08, 30 938, A, p. 22*).

[\[52\]](#)

Zie noot 33, p. 36.

[\[53\]](#)

Dit artikel vervalt na inwerkingtreding van de Invoeringswet Wro, *Kamerstukken I 2007/08, 30 938, A, p. 22*.

[\[54\]](#)

Ten gevolge van de Invoeringswet Wro komt het vierde lid van art. 32 Wbm als volgt te luiden: '(...) voor zover een bestemmingsplan, een beheersverordening of een ander besluit voor de uitvoering van werken of werkzaamheden een aanlegvergunning als bedoeld in artikel 3.3, onder a, van de Wro vereist, geldt zodanige eis niet voor de uitvoering van werken of werkzaamheden ter uitvoering van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde besluit' (*Kamerstukken I 2007/08, 30 938, A, p. 22*).

[\[55\]](#)

Zie noot 53.

[\[56\]](#)

Dit artikellid vervalt ten gevolge van de Invoeringswet Wro, *Kamerstukken I 2007/08, 30 938, A, p. 23*.

[\[57\]](#)

In dit artikel wordt uitgegaan van de tekst zoals is voorgelegd in het gewijzigd voorstel van wet zoals thans door de Eerste Kamer wordt behandeld, *Kamerstukken I 2007/08, 30 938, A, p. 22 en 23*.

[\[58\]](#)

Ten gevolge van de Invoeringswet Wro wordt 'artikel 21 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening' vervangen door 'artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening'. In het eerste lid, tweede volzin, wordt 'artikel 21, vierde tot en met zesde lid, van de WRO' vervangen door 'artikel 3.7, vijfde en zesde lid, van de Wro'. In het eerste lid, derde volzin wordt 'een bestemmingsplan' vervangen door 'een bestemmingsplan of een beheersverordening als bedoeld in artikel 3.38 van die wet' (*Kamerstukken I 2007/08, 30 938, A, p. 22 en 23*).