



Raad voor de  
rechtspraak



De minister van Infrastructuur en  
Waterstaat  
Drs. C. van Nieuwenhuizen  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres  
Kneuterdijk 1  
2514 EM Den Haag

correspondentieadres  
Postbus 90613  
2509 LP Den Haag

  
www.rechtspraak.nl

datum 26 augustus 2019  
doorkiesnummer   
e-mail   
ons kenmerk UIT 11729 STRA/RMD  
uw kenmerk IENW/BSK-2019/133050  
cc De Minister voor Rechtsbescherming  
onderwerp Advies concept wetsvoorstel Vrachtwagenheffing

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen,

Bij ongedateerde brief van juni 2019, ingekomen op 28 juni 2019, kenmerk IENW/BSK-2019/133050, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel Vrachtwagenheffing (het 'Wetsvoorstel').

## HET WETSVOORSTEL

Dit Wetsvoorstel introduceert een vrachtwagenheffing voor vrachtwagens met een toegestane maximum massa van meer dan 3.500 kg, waarbij binnenlandse en buitenlandse houders van vrachtwagens betalen naar gereden kilometers. De netto-inkomsten vloeien terug naar de vervoerssector voor innovatie en verduurzaming.

Bij de invoering van de vrachtwagenheffing spelen de Eurovignetrichtlijn (Richtlijn 1999/62/EG) en de richtlijn betreffende de interoperabiliteit van Europese elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer (de EETS-richtlijn, Richtlijn (EU) 2019/520) een belangrijke rol.

De heffingsplichtige is de houder van een vrachtwagen. In beginsel is dit degene op wiens naam de vrachtwagen is gesteld in het kentekenregister. De houder die met zijn vrachtwagen gebruik wil maken van het Nederlandse wegennet, moet hiervoor boordapparatuur meenemen of in de vrachtwagen installeren. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de Minister) is de tolheffer en ontvangt de opbrengsten van de tolheffing. Tussen de houder van de vrachtwagen en de tolheffer zit een private dienst aanbieder (EETS-aanbieder als bedoeld in artikel 2, zesde lid, van de EETS-Richtlijn) die zorgt voor betaling namens de houder van de vrachtwagen. De houder heeft een privaatrechtelijke dienstverleningsovereenkomst met de dienst aanbieder.

De dienst aanbieder sluiten tevens een overeenkomst met de Minister waarin afspraken worden gemaakt over de betaling van het namens de houder verschuldigde bedrag en de vergoeding van de tolheffer aan de dienst aanbieder voor de uitgevoerde diensten.<sup>1</sup>

Door heffing van de vrachtwagenheffing ontstaat een betalingsverplichting aan het bestuursorgaan

---

<sup>1</sup> Zie MvT, blz. 39



Raad voor de  
rechtspraak

datum 26 augustus 2019  
kenmerk UIT 11729 STRA/RMD  
pagina 2 van 9

waarop titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) over bestuurlijke geldschulden van toepassing is voor zover het onderhavige Wetsvoorstel daar niet van afwijkt. De beschikking wordt dagelijks door de Minister aan de dienst aanbieder gestuurd. De betaling door de houder vindt plaats via de dienst aanbieder. De Minister kan op grond van zijn contract met de dienst aanbieder, betaling van de dienst aanbieder vorderen.

De dienst aanbieder moet het door de houder verschuldigde tarief binnen zes weken betalen aan de Minister, zolang de dienst overeenkomst tussen de dienst aanbieder en de houder niet geschorst<sup>2</sup> of beëindigd is. De houder is bevrijd van zijn betalingsverplichting als hij heeft betaald aan de dienst aanbieder.

Voor andere overtredingen dan overtredingen die direct te maken hebben met de invordering van de vrachtwagenheffing (overtredingen in verband met betalingen) kan door de Minister een bestuurlijke boete worden opgelegd aan de houder van een vrachtwagen. Het gaat hierbij onder meer om manipulatie van de boordapparatuur of het ontbreken van een (geldige) dienstverleningsovereenkomst, terwijl de vrachtwagen zich op de weg bevindt.

Uit de MvT<sup>3</sup> volgt dat de meeste geschillen over betalingsverplichtingen zich privaatrechtelijk zullen oplossen. Als de houder vragen heeft over de factuur van de dienst aanbieder zal hij zich in eerste instantie tot de dienst aanbieder kunnen wenden en zullen geschillen tussen de dienst aanbieder en de houder langs civielrechtelijke weg opgelost kunnen worden. Mocht de houder *principiële bezwaren* tegen de factuur houden dan kan hij de beschikking van de Minister bij de dienst aanbieder opvragen en daartegen bezwaar maken bij de Minister en vervolgens beroep instellen bij de bestuursrechter.

De MvT<sup>4</sup> vermeldt de hiernavolgende besluiten die onder meer door het Wetsvoorstel worden gegenereerd:

- een beschikking over een verzoek om vrijstelling;
- een beschikking van de tolheffer aan de houder van een vrachtwagen;
- een besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete;
- een besluit tot oplegging van een boete na een voorlopige maatregel.

Tegen deze besluiten staat volgens de MvT bezwaar bij de Minister en beroep bij de bestuursrechter open.

De Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: Awr) is niet van toepassing op dit Wetsvoorstel omdat geen sprake is van een rijksbelasting die wordt geheven door de rijksbelastingdienst<sup>5</sup> (vgl. artikel 1, tweede lid, van de Awr). Als de Awr niet van toepassing is op de vrachtwagenheffing, is artikel 8, negende lid, van bijlage 2, van de Awb dit ook niet. Hieruit volgt dat de “gewone” bestuursrechter bevoegd is en dat hoger beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

---

<sup>2</sup> Zie artikel 12 van het Wetsvoorstel

<sup>3</sup> Zie MvT, blz. 43 en 51

<sup>4</sup> Zie MvT, blz. 43

<sup>5</sup> Zie MvT, blz. 54



Raad voor de  
rechtspraak

datum 26 augustus 2019  
kenmerk UIT 11729 STRA/RMD  
pagina 3 van 9

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.<sup>6</sup>

## ADVIES

### *I Heffing en invordering*

De Raad merkt op dat in artikel 10, tweede lid, van het Wetsvoorstel is voorgeschreven dat de tolheffer dagelijks een beschikking afgeeft. In de MvT<sup>7</sup> wordt echter gerept van een maandelijks beschikking. Aan de hand van nadere informatie van uw Ministerie gaat de Raad er in het kader van de advisering van uit dat de beschikking van de Minister dagelijks aan de dienstaanbieder zal worden gestuurd. De Raad merkt hierbij op dat indien om principiële redenen bezwaar wordt gemaakt tegen de vrachtwagenheffing, de houder tegen een groot aantal vergelijkbare beschikkingen binnen een bepaalde periode bezwaar moet maken.

Artikel 11, vijfde lid, onder c van het Wetsvoorstel schrijft voor dat de dienstaanbieder minimaal eenmaal per maand een factuur aan de houder stuurt. Het is de vraag wat dit betekent voor de bezwaartermijn van zes werken. Hoe wordt gegarandeerd dat de houder ten volle gebruik kan maken van die bezwaartermijn? In theorie kan daar al een maand van verstreken zijn op het moment dat de houder de factuur van de dienstaanbieder ontvangt. Het is niet duidelijk of artikel 6:11 Awb kan worden toegepast. Het is de vraag of de termijnoverschrijding nog wel verschoonbaar is als in de dienstverleningsovereenkomst niet is opgenomen dat de dienstaanbieder de factuur direct aan de houder doorzendt. Wellicht kan de bezwaarmaker worden tegengeworpen dat hij de plicht tot tijdige doorzending beter had moeten vastleggen. Daarnaast moet de houder - na ontvangst van de factuur - bij de dienstaanbieder de beschikking van de Minister opvragen. Dit kan ook tijd kosten. Ligt het niet meer voor de hand dat de houder zich binnen (bijvoorbeeld) twee weken na ontvangst van de factuur bij de Minister kan melden en de beschikking onder opgave van een e-mailadres bij de Minister kan opvragen? Daarmee wordt zeker gesteld dat de Minister de belanghebbende daadwerkelijk op de hoogte stelt van de beschikking en gaat de bezwaartermijn niet eerder lopen dan dat de houder kennis heeft kunnen nemen van deze beschikking.

In dit verband is ook van belang het antwoord op de vraag of de factuur de door de dienstaanbieder namens de houder *betalde* vrachtwagenheffing bevat of de geheven, maar nog *niet betaalde* vrachtwagenheffing. Als de factuur alleen ziet op de door de dienstaanbieder betaalde vrachtwagenheffing, dan kan het, gelet op de voor de dienstaanbieder geldende betalingstermijn van zes weken, zijn dat na ontvangst door de houder van de factuur de bezwaartermijn (bijna) is verstreken. De Raad adviseert ter voorkoming van onduidelijkheid en daaruit voortvloeiende procedures een voorziening in de wet op te nemen die ervoor zorgt dat de bezwaartermijn pas gaat lopen als de houder de beschikking heeft ontvangen.

---

<sup>6</sup> De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechterlijke zaken zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

<sup>7</sup> Zie MvT, blz. 76



Raad voor de  
rechtspraak

datum 26 augustus 2019  
kenmerk UIT 11729 STRA/RMD  
pagina 4 van 9

Concluderend merkt de Raad op dat het dagelijkse karakter van de door de Minister te nemen beschikkingen en de complicaties ten aanzien van de bezwaartermijn en de bekendmaking afbreuk doen aan de rechtsbescherming van de houder. Het zal immers voor de houder moeilijk zijn om zijn bezwaar- en beroepsmogelijkheden te kunnen benutten.

Nu de heffing wordt opgelegd aan de houder, leidt het zijn van houder en het gebruiken van de aangewezen wegvakken door de vrachtwagen van de houder tot het opleggen van de kilometerheffing. De Raad vraagt zich af waarom er niet een vergelijkbare gebonden bevoegdheid voor de Minister is gegeven ten aanzien van het opleggen van de heffing, als is gebeurd in artikel 19 van het Wetsvoorstel ten aanzien van het opleggen van de boete. Geadviseerd wordt om een verplichting in het Wetsvoorstel op te nemen om ook de heffing in bezwaar kwijt te schelden indien de houder 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 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.

### *II Handhaving*

In artikel 17, tiende lid, van het Wetsvoorstel is artikel 5:53 van de Awb buiten toepassing verklaard. In de MvT<sup>8</sup> wordt wel uitgegaan van een boeterapport, hetgeen tegenstrijdig lijkt. De Raad merkt op dat gezien het feit dat het om punitief bestuursrecht gaat, de rechten van belanghebbenden voldoende geborgd moeten worden. Verder adviseert de Raad om artikel 5:49, tweede lid, van de Awb uitdrukkelijk in de MvT onder de aandacht te brengen. Op basis van dat artikel is onder omstandigheden vertaling van de beschikking vereist.

### *III Rechtsbescherming*

De Raad merkt op dat de rechtsbescherming in het Wetsvoorstel niet duidelijk is geregeld. Zoals hiervoor onder 'Het Wetsvoorstel' is vermeld, wordt ervan uit gegaan dat de meeste geschillen over betalingsverplichtingen zich privaatrechtelijk zullen oplossen. Mocht de houder *principiële bezwaren* tegen de factuur houden dan kan hij de beschikking van de Minister bij de dienst aanbieder opvragen en daartegen bezwaar maken bij de Minister en vervolgens eventueel beroep instellen bij de bestuursrechter. De vraag is wat bedoeld wordt met de civielrechtelijke weg, wordt hier ook de civiele rechter mee bedoeld? Verder is niet duidelijk wat wordt verstaan onder *principiële bezwaren*. Een en ander leidt ertoe dat niet duidelijk is hoe de twee rechtsgebieden zich tot elkaar verhouden. Het zou verhelderend zijn als in de MvT aan de hand van voorbeelden een overzicht zou kunnen worden gegeven van de belangrijkste te verwachten soorten geschillen die na invoering van dit Wetsvoorstel aan de rechter kunnen worden voorgelegd en daarbij te specificeren welke rechter bevoegd is. Ook de samenloop van geschillen bij de bestuurs- en civiele rechter en eventuele doorverwijzing naar een andere rechter verdienen naar de mening van de Raad aandacht in het

---

<sup>8</sup> Zie MvT, blz. 83



# de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 26 augustus 2019  
kenmerk UIT 11729 STRA/RMD  
pagina 5 van 9

Wetsvoorstel.

Denkbare complicaties zijn verder:

- Wat gebeurt er als de dienstaanbieder zijn dienstverlening (ten onrechte) opschort. Kan de kentekenhouder dan niet meer rijden of kan hij (snel) bij een andere dienstaanbieder contracteren?
- Wat gebeurt er als facturen worden voorgeschoten terwijl over de verschuldigdheid nog een geschil bestaat?
- Wat gebeurt er als de dienstaanbieder in de tussentijd failliet gaat?

De Raad adviseert een aparte rechtsbeschermingsparagraaf in de MvT op te nemen en daarin in ieder geval aan het voorgaande aandacht te besteden.

#### *IV Overig*

Het terugsluizen van de opbrengsten van het Wetsvoorstel zal alleen naar de Nederlandse vervoerssector plaatsvinden. Dat roept de vraag op of dit kan leiden tot ongeoorloofde staatssteun zoals ook wordt aangestipt in de MvT.<sup>9</sup> De Raad merkt op dat in de MvT niet wordt gemotiveerd hoe dit zal worden voorkomen en adviseert om hieraan meer aandacht te besteden. Daarbij wijst de Raad op de mogelijke analogie met het Duitse tolheffingssysteem dat op 18 juni 2019 (C-591/17) door het Hof van Justitie van de EU in strijd met het EU-recht is geacht omdat de baten alleen ten goede kwamen aan de Duitse betalers.

De Raad vraagt zich af of de dienstaanbieder kan worden gezien als hulppersoon van de Minister, waardoor overheidsaansprakelijkheid kan ontstaan en adviseert aan dit punt aandacht te besteden in de MvT.

#### **WERKLAST**

Het Wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak. De inschatting is dat de werklast toeneemt en dat die toename in financiële zin ruim € 1,1 mln. bedraagt. Hieronder is dit toegelicht.

#### **Toelichting – bestuursrecht (incl. belasting)**

De Raad verwacht dat jaarlijks ruim 400 extra zaken door de bestuursrechters moeten worden behandeld vanwege vrachtwagenheffing. Tevens verwacht de Raad jaarlijks ongeveer 40 zaken minder voor de belastingrechters. Die aantallen zijn als volgt opgebouwd.

Ten eerste verwacht de Raad jaarlijks ongeveer 5 zaken over ‘principiële bezwaren’ tegen de heffing. Uitgaande van de vergelijkbaarheid met het Belgische systeem van heffing, en de beoogde beperkte mogelijkheden om tegen de beschikking op te komen, verwacht uw Ministerie dat jaarlijks ongeveer vijf beroepszaken aanhangig worden gemaakt. Bij gebrek aan andere gegevens, sluit de Raad zich aan bij deze inschatting. Dit laat overigens onverlet dat de Raad – zoals hiervoor in het inhoudelijk deel al

---

<sup>9</sup> Zie MvT, blz. 76



Raad voor de  
rechtspraak

datum 26 augustus 2019  
kenmerk UIT 11729 STRA/RMD  
pagina 6 van 9

aangegeven – niet duidelijk is wat de wetgever bedoelt met ‘princiële bezwaren’. Als hier een ruime uitleg aan wordt gegeven dan zal dat tot meer beroepszaken kunnen leiden.

Ten tweede verwacht de Raad jaarlijks rond de 420 beroepszaken vanwege boetes die worden opgelegd voor onder andere manipulatie of ondeugdelijk gebruik van de boordapparatuur, het niet hebben van (werkende) boordapparatuur en het niet hebben van een dienstverleningsovereenkomst. Uw Ministerie heeft aan de hand van een rekenmodel een inschatting gemaakt waaruit dit aantal beroepszaken volgt. Het rekenmodel is mede gebaseerd op ervaringen met de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersovertredingen. De inschatting van uw Ministerie op basis van de ervaringen komt de Raad niet onlogisch voor. De Raad sluit zich dan ook aan bij die inschatting.

Ten derde verwacht de Raad jaarlijks een (zeer) beperkt aantal extra zaken over verzoeken om vrijstelling van de vrachtwagenheffing.

De Raad schat in dat de zaken gemiddeld zullen zijn qua zaakzwaarte en veelal enkelvoudig behandeld zullen worden.

Uit het Wetsvoorstel blijkt dat de Algemene wet inzake rijksbelasting niet van toepassing is op de vrachtwagenheffing. Dit betekent dat de ‘gewone’ bestuursrechter bevoegd is. De berekening van de kosten voor het behandelen van de hierboven ingeschatte extra zaken heeft om die reden plaatsgevonden aan de hand van de tarieven voor het reguliere bestuursrecht.

Tegenover deze toename in aantal zaken bij de bestuursrechter staat een afname van zaken over de Belasting Zware Motorrijtuigen en de Motorrijtuigenbelasting voor vrachtwagens met een toegestaan gewicht tussen 3.500 en 12.000 kg. Die zaken worden door de belastingrechter behandeld. De vermindering in aantallen zaken is dan ook berekend aan de hand van de tarieven voor belastingrecht. Het gaat naar inschatting van de Raad om 40 zaken in eerste aanleg en 4 zaken in hoger beroep.

#### **Toelichting – civiel recht**

De Raad kan niet (goed) inschatten wat de werklastgevolgen voor het civiele recht zijn. Het betreft een nieuwe regeling, die niet vergelijkbaar is met andere regelingen, althans niet binnen Nederland. De regeling is vergelijkbaar met het systeem zoals dat werkt in België, maar daarvan zijn geen cijfers beschikbaar over bijvoorbeeld het aantal civiele zaken met betrekking tot een verschil van inzicht tussen de dienst aanbieder en de houder van een vrachtwagen.

Uit informatie van uw Ministerie blijkt dat Belgische deskundigen niet de indruk hebben dat veel civiele geschillen aanhangig worden gemaakt bij de rechtbanken. Bij gebrek aan een ander onderbouwd uitgangspunt gaat de Raad vooralsnog uit van weinig civiele rechtszaken.

Mocht dit in de toekomst toch anders blijken dan komt de Raad op deze inschatting terug.

datum 26 augustus 2019  
kenmerk UIT 11729 STRA/RMD  
pagina 7 van 9

### Samenvattend

De Raad verwacht dat het Wetsvoorstel substantiële gevolgen heeft voor de Rechtspraak. In financiële zin bedragen die gevolgen € 1,1 mln. Zie ook de tabel.

Totale werklastconsequenties	
	<u>structureel</u>
Mutatie als gevolg van aantallen	811.716
Effect wijziging gemiddelde zaakzwaarte	345.875
Effect behandeltijd per zaak	0
<b>Totale effect wetsvoorstel</b>	<u>1.157.592</u>

Het Wetsvoorstel zal er waarschijnlijk toe leiden dat uw Ministerie miljoenen beschikkingen per jaar zal geven. Een klein percentage fouten in bijvoorbeeld de te gebruiken registratiesystemen kan dan - in absolute aantallen - al tot heel veel foute beschikkingen leiden. Een kleine foutmarge kan daardoor, naast de hierboven al geschatte toename in aantal zaken, een zeer grote impact hebben op de werklast voor de Rechtspraak. Een inschatting van die impact kan de Raad echter niet maken.

### CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak adviseert u om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken dan wel aan te passen.

### TOT SLOT

In de MvT wordt gemeld nadere uitwerking van het heffingssysteem mogelijk tot nieuwe inzichten en keuzes kan leiden<sup>10</sup>. Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*.

---

<sup>10</sup> Zie MvT, blz. 49



Raad voor de  
rechtspraak

datum 26 augustus 2019  
kenmerk UIT 11729 STRA/RMD  
pagina 8 van 9

Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,



Voorzitter Raad voor de rechtspraak





Raad voor de  
rechtspraak

datum 26 augustus 2019  
kenmerk UIT 11729 STRA/RMD  
pagina 9 van 9

### **BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR**

- De materiële boetebepalingen zijn in bijlage 2 opgenomen. De Raad zou het inzichtelijker vinden als deze in de wettekst worden opgenomen.
- In bijlage 2, onder c, tweede streepje is de formulering onduidelijk.
- Er lijkt sprake van discrepantie tussen de tekst op blz. 38 van de MvT, die meldt dat de houder via de dienst aanbieder binnen *twee weken* na ontvangst van de beschikking moet betalen en de tekst van artikel 13 lid 3 van het Wetsvoorstel waar sprake is van een termijn van *zes weken*.
- Er is discrepantie tussen artikel 10 lid 2 van het Wetsvoorstel dat meldt dat de Minister dagelijks een beschikking afgeeft en de artikelsgewijze toelichting op blz. 76 van de MvT die meldt dat er sprake is van een maandelijkse beschikking.