



# PHEV-VRACHTVOERTUIGEN IN ZE-ZONES:

*Een verkenning van belangen, juridisch kader en systeemvarianten*



# Colofon

**PHEV-vrachtoetuigen in ZE-zones:  
Een verkenning van belangen, juridisch kader en systeemvarianten**

Geschreven in opdracht van de Topsector Logistiek op verzoek van  
het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Juni 2020 - RESTRICTED

**Auteurs**

Erik Regterschot, Marten Bolt (RHDHV)

Marijn Bodelier, Jan Herfkens (GT)

**Fotografie**

DAF Trucks N.V. pag. 1, 4, 6, 12

Scania Nederland BV pag. 1, 5, 18

Bic (Wikimedia Commons) pag. 14

Chris Pennarts pag. 33



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1	Gehanteerde uitgangspunten	4
1.2	Gevolgde aanpak	5
1.3	Leeswijzer	5
<b>2</b>	<b>Belangen</b>	<b>6</b>
2.1	Belangen betrokken partijen	7
<b>3</b>	<b>Systeemvarianten</b>	<b>8</b>
3.1	Algemene introductie op systeemvarianten	8
3.2	Technische basis: geofencing+	9
3.3	Systeemvarianten	10
	Variant 1	10
	Variant 1A	11
	Variant 1B	13
	Variant 1C	15
	Variant 2	16
3.4	Systeemvarianten: bekeken maar niet meegenomen	18
<b>4</b>	<b>Reflectie op de varianten vanuit belangen</b>	<b>19</b>
4.1	Overzicht	19
4.2	Toelichting op juridische aspecten	20
4.3	Toelichting op economische aspecten	21
4.4	Toelichting op overige aspecten	22
	<b>Bijlage 1 Overzicht van bevraagde partijen (interviews)</b>	<b>23</b>
	<b>Bijlage 2 Aanwezigen Ronde Tafel</b>	<b>24</b>
	<b>Bijlage 3 Deelnemers webinar gemeenten</b>	<b>25</b>
	<b>Bijlage 4 Juridische toelichting</b>	<b>26</b>

# Inleiding

In de concept Uitvoeringsagenda Stadslogistiek is het volgende opgenomen over hybride vrachtauto's in ZE-zones.

*Plug-in hybride vrachtauto's hebben tijdelijk toegang tot de nul-emissiezone als zij daar aantoonbaar emissieloos rijden. De voorwaarden voor toelating zijn dat het praktisch uitvoerbaar is, en kan worden gehandhaafd. Tijdens de evaluatie in 2022 bekijken de ondertekenaars van de Uitvoeringsagenda op basis van de ontwikkeling van het aanbod van nul-emissievrachtauto's tot welk moment het toelaten van plug-in hybride vrachtauto's noodzakelijk is. (concept Uitvoeringsagenda, versie 19 februari 2020).*



Deze verkenning richt zich op deze zaken; een verkenning naar de mogelijkheden om hybride vrachtwagens te handhaven in ZE-zones.

## 1.1 Gehanteerde uitgangspunten

De volgende uitgangspunten zijn gehanteerd:

- Deze verkenning richt zich - conform concept Uitvoeringsagenda - op de plug-in hybride vrachtauto's (PHEV's - Plug-in Hybrid Electric Vehicles). Andere voertuigtypen zijn vooralsnog buiten beschouwing gelaten.
- De juridische context is het vertrekpunt van deze verkenning. Deze verkenning gaat dus niet zozeer in op de techniek. Uiteraard komen technische aspecten wel aan de orde, maar zijn instrumenteel van karakter.
- Deze verkenning is geen uitputtend overzicht van alle opties in detail, maar een overzicht op hoofdlijnen. Deze verkenning is vooral een startpunt. De resultaten van deze verkenning worden door de betrokken partijen herkend en erkend, en bieden daarmee een solide basis voor verdere uitwerking.

## 1.2 Gevolgde aanpak

Deze verkenning is het resultaat van de volgende aanpak:

- De basis voor deze verkenning vormt een juridische analyse van de handhavingsmogelijkheden;
- Er zijn interviews gehouden met diverse betrokken partijen over techniek, juridische aspecten en organisatie. Een overzicht van bevraagde partijen (organisaties en personen) is opgenomen als bijlage 1.
- De resultaten van de juridische analyses en de interviews zijn getoetst door bureau-analyses en deeloverleg met de RAI Vereniging, Transport en Logistiek Nederland (TLN) en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W);
- Tijdens een Ronde Tafel (d.d. 6 april 2020) met geïnterviewde partijen zijn de uitkomsten integraal gedeeld en verder aangevuld. Daarnaast zijn de resultaten gedeeld en aangevuld met een grote groep gemeenten in een Webinar (in het kader van het Samenwerkingsproject Expertpool Stadslogistiek, d.d. 18 mei 2020). Een overzicht van deelnemers van beide sessies is opgenomen als bijlage 2 en 3.

## 1.3 Leeswijzer

In deze rapportage gaan wij achtereenvolgens in op de volgende onderwerpen per vervolghoofdstuk:

- 2 Belangen van betrokken partijen;
- 3 Systemvarianten en technische basis
- 4 Reflectie op de varianten vanuit belangen

- *Veel betrokkenheid en belangen bij stakeholders: de noodzaak om snel duidelijkheid te geven over wat mag en kan wordt breed gedeeld.*
- *Men onderkent de integraliteit van de opgave: door de diverse betrokken partijen wordt onderkend dat men slechts een deel van oplossing in handen heeft.*
- *'Technisch kan veel, maar wat wil je en wat mag je?' Er is veel inzicht én vertrouwen in de techniek (zeker binnen enkele jaren), maar minder inzicht in wat mogelijk is (binnen het toepasselijk juridisch kader) en hoe het goed georganiseerd kan worden (proces en organisatie).*



## Belangen

In dit hoofdstuk zetten wij de belangen met betrekking tot handhaving van hybride vrachtoertuigen van de verschillende partijen op een rij. Via een interviewronde zijn diverse betrokken partijen bevestigd op hun belangen.

De volgende stakeholders zijn geraadpleegd:

- **Rijksoverheid**  
beleid (wetgeving) en uitvoering.

- **Gemeente**  
gemeentelijke overheid (wegbeheerder en daarmee wettelijk bevoegd om ZE-zone in te stellen); beleid & uitvoering.

- **Vervoerders**  
gebruikers van vrachtoertuigen; naast vervoerders (sec) elke gebruiker van een PHEV-vrachtwagen.

- **Systeemleveranciers**  
leveranciers van systemen (OEM's bij 'inbouw' systemen, hardware en softwareleveranciers, etc.)

Dit zijn de primaire stakeholders. Uiteraard zijn er meer partijen die indirect betrokken zijn bij het vraagstuk, zoals onderzoek- en onderwijsinstellingen of opdrachtgevers van vervoer (verladings). Gezien de scope van de verkenning zijn deze buiten beschouwing gelaten. In een nadere uitwerking van deze verkenning verdient het aanbeveling hen ook te betrekken.



Door de diverse stakeholders zijn verschillende overwegingen en belangen genoemd in de interviews die schematisch zijn samengevat in tabel 1.

Belangen zijn onderverdeeld in de volgende subcategorieën:

- Juridische aspecten
- Economische aspecten
- Overige aspecten.

*Figuur 1*  
Primaire stakeholders

## 2.1 Belangen betrokken partijen

Tabel 1  
Belangen betrokken  
partijen

	RIJK	GEMEENTE	VERVOERDER	SYSTEEM- LEVERANCIER
<b>JURIDISCHE ASPECTEN</b>				
- <b>Past zo veel mogelijk binnen huidige juridische kaders</b> Zo min mogelijk aanpassingen van wet- en regelgeving	●	●		
- <b>Sanctie bij overtreding is vergelijkbaar met overtreding door dieselvrachtauto</b> Overtredingen van inrijdverbod ZE-zone zoveel mogelijk zelfde behandelen	●	●	●	
- <b>Rechtszekerheid</b> Duidelijkheid en transparantie of systeem toegang geeft tot zone	●	●	●	●
<b>ECONOMISCHE ASPECTEN</b>				
- <b>Directe private systeemkosten zo laag mogelijk</b> Kosten voor investeringen in systemen zo laag mogelijk			●	●
- <b>Administratieve- en proceskosten (privaat) zo laag mogelijk</b> Administratieve druk (bewijslast, bezwaar, beroep, etc) zo laag mogelijk			●	●
- <b>Directe publieke systeemkosten zo laag mogelijk</b> Kosten voor investeringen in systemen (m.b.t. opslag, controle en handhaving) zo laag mogelijk	●	●		
- <b>Administratieve- en proceskosten (publiek) zo laag mogelijk</b> Administratieve- en proceskosten (controle, beschikkingverlening, bezwaar, beroep, etc) zo laag mogelijk	●	●		
- <b>Systeem is toekomstvast (levensduur voertuig)</b> Systeem gaat net zo lang mee als het voertuig			●	●
- <b>Systeem is opschaalbaar (in aantal; ook buiten Nederland)</b> Opschaalbaar in aantal en internationale toepassing	●		●	●
- <b>Systeem is binnen enkele jaren duidelijk en (liefst) operationeel</b> Snelle duidelijkheid wenselijk met oog op (investerings)zekerheid	●	●	●	●
<b>OVERIGE ASPECTEN</b>				
- <b>Fraudegevoeligheid zo laag mogelijk</b> Fraudekans zo laag mogelijk (o.a. door hoge kosten om fraude te plegen)	●	●	●	●
- <b>Maximaal milieueffect (naleving zo hoog mogelijk)</b> Maximaal uitstootvrije rijden (maximale naleving) geeft grootste milieueffect (klimaat, lucht)	●	●	●	
- <b>Zo kort mogelijke tijd tussen overtreding en boete (leereffect)</b> Na overtreding z.s.m. boete om herhaling en stapeling van boetes te voorkomen		●	●	
- <b>Uniformiteit in systeemeisen én steden zo groot mogelijk</b> Spelregels van systemen én toegang (controle en handhaving) zo internationaal mogelijk	●	●	●	●

## Systemvarianten

### 3.1 Algemene introductie op systeemvarianten

Uit de verkenning komen een aantal varianten van systemen naar voren die vooral juridisch verschillen. Deze varianten worden in dit hoofdstuk toegelicht.

#### 1 Varianten o.b.v. continue, directe handhaving:

- A Directe handhaving vanuit systeem,
- B Directe handhaving vanuit systeem via gemeente,
- C Directe private handhaving.

#### 2 Varianten o.b.v. ontheffingen/vergunningen

**Ad 1.** Dit zijn varianten van systemen waarbij er continu (bij wijze van spreken op minuut-niveau) gegevens (uitstootvrij rijden) worden verzameld, er voortdurend kan worden geregistreerd én er voortdurend (dat is op elk denkbaar ogenblik) een overtreding kan worden geconstateerd (die vervolgens wordt gesanctioneerd).

**Ad 2.** Dit zijn varianten waarbij er weliswaar continu gegevens (uitstootvrij rijden) worden verzameld, maar waarbij controle en handhaving plaatsvindt op basis van verleende ontheffingen/vergunningen die het in beginsel mogelijk maken om op individuele basis een ZE-zone binnen te mogen rijden met een voertuig dat emissies kan uitstoten. Een dergelijke ontheffing/vergunning wordt slechts verleend wanneer aan bepaalde voorwaarden voldaan wordt. Daarbij wordt bijvoorbeeld een overtreding geconstateerd wanneer iemand zich niet aan de ontheffings-/vergunningsvoorwaarden houdt, oftewel wanneer iemand emissie uitstoot binnen een ZE-zone.

#### BOA-HANDHAVING

*Los van de in deze verkenning behandelde varianten geldt: ook een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) kan handhaven op het niet hybride rijden van vrachtauto's in de ZE-zone. Vanuit huidige bevoegdheden kan een boa handhaven op het negeren van een zonebord (zogenaamde C-borden). Een boa is daarbij wettelijk bevoegd om te constateren of de brandstofmotor in gebruik is of niet. Eventueel is het zelfs denkbaar dat hier hulptechnologie voor wordt ontwikkeld. Nu is het zo dat de ervaring leert dat de pakkans door een boa bijzonder laag is, zeker in vergelijking met automatische handhaving. Er is doorgaans amper boa-capaciteit beschikbaar voor de handhaving van (milieu)zones. Dit wordt bevestigd in een recente verkenning onder gemeenten door ATOsborne (Rapport Toezicht en Handhaving van Zero Emissie Zones, 2019).*



Voorbeeld bord milieuzone



Fictief voorbeeld analoge meting



### 3.2 Technische basis: geofencing+

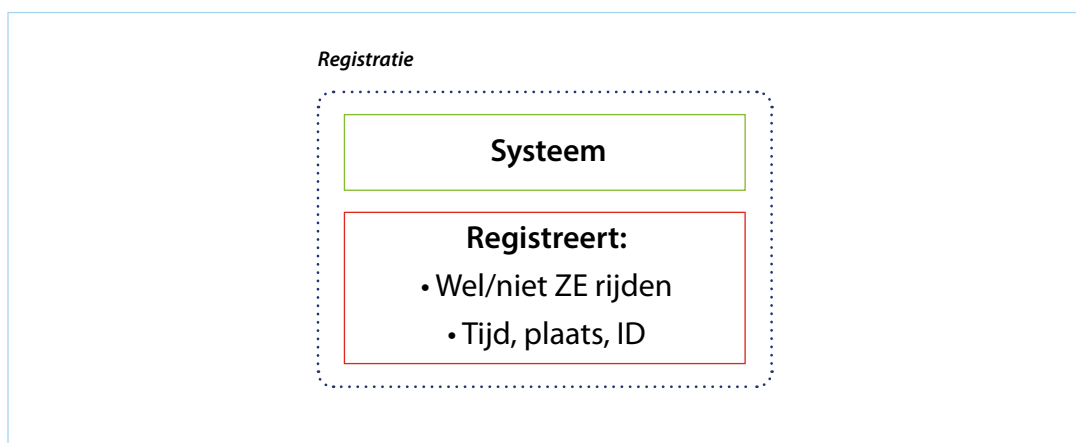
#### Technische basis: systeem dat (niet) uitstootvrij rijden registreert

In alle varianten bestaat de basis uit een systeem dat registreert of al dan niet uitstootvrij gereden wordt.

De basis is 'Geofencing+':

- Met oog op het voorkomen van fraude ligt het voor de hand om een (meet)systeem te gebruiken dat meerdere parameters registreert (Figuur 2). Hierbij valt te denken aan een combinatie van geofencing op basis van GPS, uitlaatwaarden, trillingen, temperatuur, motoractiviteit of spanning op de elektrische aandrijflijn, totaalverbruik, afgelegde afstand enz. GPS alleen is te makkelijk te 'spoofen': een kleine zender die valse signalen genereert kan een valse positie simuleren. Door meerdere en diverse signalen te meten wordt het technisch moeilijker te frauderen, of de kosten die samenhangen met het moedwillig frauderen worden dusdanig hoog dat de fraudekans sterk afneemt.
- Naast het al dan niet uitstootvrij rijden registreert het systeem ook andere gegevens, waaronder (tenminste) de plaats (exacte GPS-locatie, al dan niet binnen ZE-zone) en tijd, en een uniek voertuig ID (bijvoorbeeld het kenteken).
- Het systeem (Figuur 2) kan bestaan uit een reeds aanwezig systeem (af fabriek door de fabrikant van het voertuig) of via achteraf te plaatsen hardware of software. De kosten van een dergelijk systeem worden door de bevraagde relevante stakeholders geraamd op minder dan € 1.000 (€ 500 tot € 800).
- De verwachting van marktpartijen is dat een dergelijk systeem technisch goed te realiseren is. Een aantal voertuigfabrikanten (Scania, Volvo) heeft een dergelijk systeem al in de voertuigen ingebouwd. In Scandinavië is hier ook al veel mee geëxperimenteerd. De verwachting is dat zeker binnen enkele jaren een technisch zo goed als perfect functionerend systeem operationeel is.
- Aan dit systeem kunnen eisen worden gesteld met oog op kwaliteit en fraudegevoeligheid, bijvoorbeeld via certificering.
- Als juridische basis voor een dergelijk systeem (en certificering daarvan) kan een reglement worden ingevoerd vergelijkbaar met het principe van het Keurmerk Ritregistratiesystemen. Daar zijn ongeveer 28 partijen die een keurmerksysteem in de markt hebben. In totaal zijn er in de markt meer dan 100 aanbieders, variërend van het aanbieden van black boxes in het voertuig tot een dongle of een mobiele app.

**Figuur 2**  
Technische basis  
registratie



### 3.3 Systemvarianten

Voor alle beschreven varianten geldt dat idealiter de wettekst ten aanzien van de ZE-zone en de toegelaten voertuigen daarbinnen wordt verduidelijkt. Nadere toelichting op het juridisch kader is opgenomen in bijlage 4.

- De huidige wettekst (RVV) geeft geen uitsluitel op de vraag of hybride voertuigen toegelaten zullen worden in een ZE-zone. Aanbeveling is om de wettekst op dit punt verduidelijken.
- Aangezien gebruik van de verbrandingsmotor in een ZE-zone (verdedigbaar) een overtreding zou zijn van een regel in de Wegenverkeerstwet 1994 (Wvw), zou vanwege (Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WHAV) een eventuele boete worden opgelegd op basis van bestuursrechtelijke regels.
- In het bestuursrecht geldt als uitgangspunt dat een beschikking van een bestuursorgaan in beginsel wordt vermoed rechtmatig te zijn. Voorts geldt in handhavingzaken, gelet op het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel, dat het aan het bestuursorgaan is om in de beschikking te onderbouwen dat sprake is van een overtreding. Mogelijk is om in de wet op te nemen dat een overtreding 'bewezen' is wanneer dit blijkt uit de hiertoe bestemde techniek. De eisen aan die techniek kunnen dan uitgewerkt worden in lagere regelgeving.
- Het verzamelen van persoonsgegevens voor handhaving (middels hiertoe bestemde techniek) zou mogelijk moeten zijn indien wordt voldaan aan de hiertoe gestelde wettelijke eisen omtrent (onder meer) proportionaliteit en juridische grondslag.



#### Variant 1: directe, continue handhaving

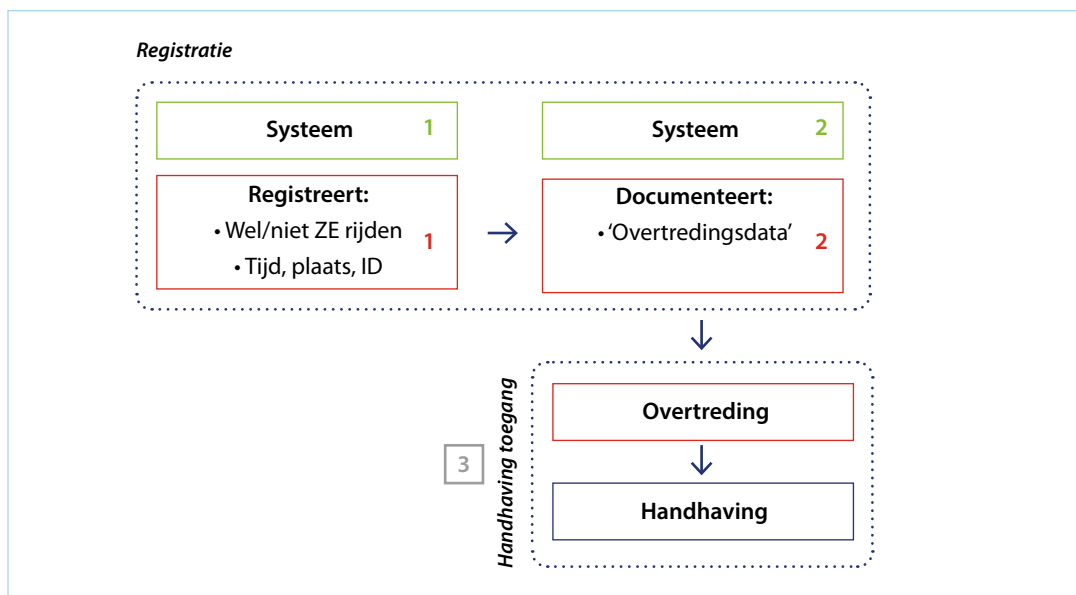
In dit model is sprake van een continue monitoring (in de zone) van het al dan niet uitstootvrij rijden. Tevens is sprake van directe controle: in theorie kan real-time worden gehandhaafd (namelijk op basis van continue monitoring). De basis van dit model is een systeem dat niet uitstootvrije verplaatsingen (in de ZE-zone) registreert.

Er zijn op hoofdlijnen 3 manieren van handhaven denkbaar die tevens de 3 deelmodellen definiëren:

- Variant met directe handhaving vanuit het systeem (via publieke Trusted Third Party (TTP), uitleg van TTP staat onder variant 1A).
- Variant waarbij het systeem gekoppeld is (via publieke TTP) aan de gebruikelijke ANPR-handhaving.
- Variant met directe handhaving vanuit het systeem (privaat).

**Variant 1A: Variant met directe handhaving vanuit het systeem**

**Figuur 3**  
Directe handhaving  
vanuit systeem



Links in deze figuur is het 'basissysteem' (1) weergegeven dat registreert of een voertuig binnen een ZE-zone (locatie en tijd) al dan niet uitstootvrij rijdt (1). Deze informatie wordt doorgegeven aan een systeem of partij die deze informatie opslaat en verwerkt ('documenteert').

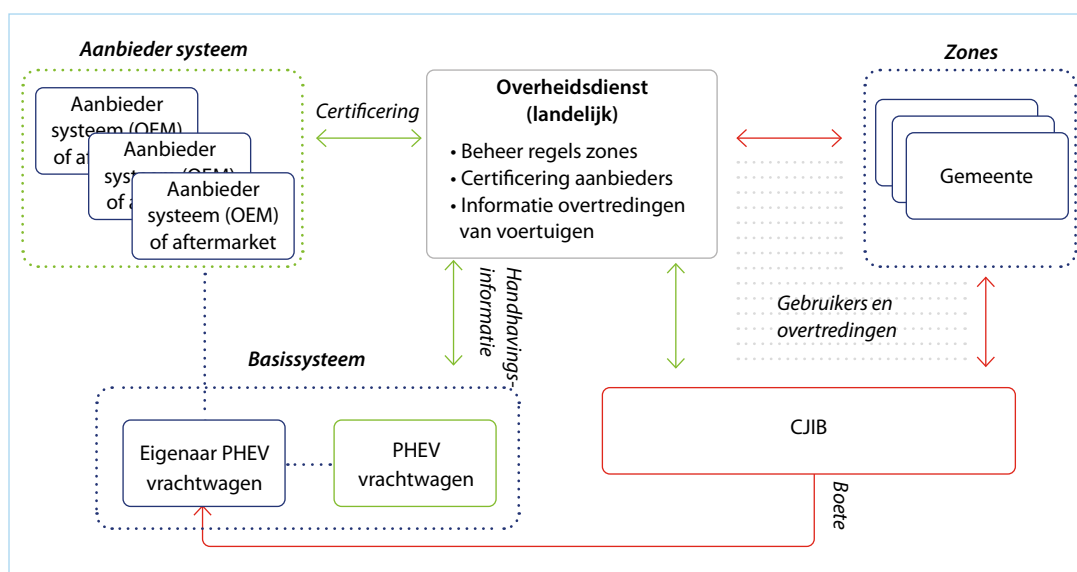
Voor het verzamelen van persoonsgegevens zijn wettelijke vereisten (deze volgen uit de Europese Algemene verordening gegevensbescherming, AVG). Kort gezegd moet er 1 een juridische grondslag (zoals het uitvoeren van een publieke taak) zijn en 2 mogen alleen gegevens verzameld worden voor zover nodig. Dit wordt verder toegelicht onder 5 in bijlage 4.

Met het oog op de privacy en datahandling, ligt het voor de hand om deze activiteit te beleggen bij een zogenaamde Trusted Third Party (TTP) (2). Deze TTP (in het Nederlands de 'vertrouwde derde partij') is een onafhankelijke partij die op basis van een speciale overeenkomst als 'verwerker' de persoonsgegevens verzamelt, bewaart en deelt ten behoeve van de overheid. Het gaat hierbij om de pseudonimisatie, versleuteling en ontsluiting van databestanden met privacygevoelige persoonsgegevens.

Deze onafhankelijke TTP kan borgen dat alleen persoonsgegevens (2) worden bewaard voor zover hieruit een overtreding blijkt (dus de 'niet-uitstootvrije' verplaatsingsgegevens in de zone). Bovendien hoeven systeemleveranciers dan niet ieder voor zich te communiceren met de vele handhavinginstanties in Nederland.

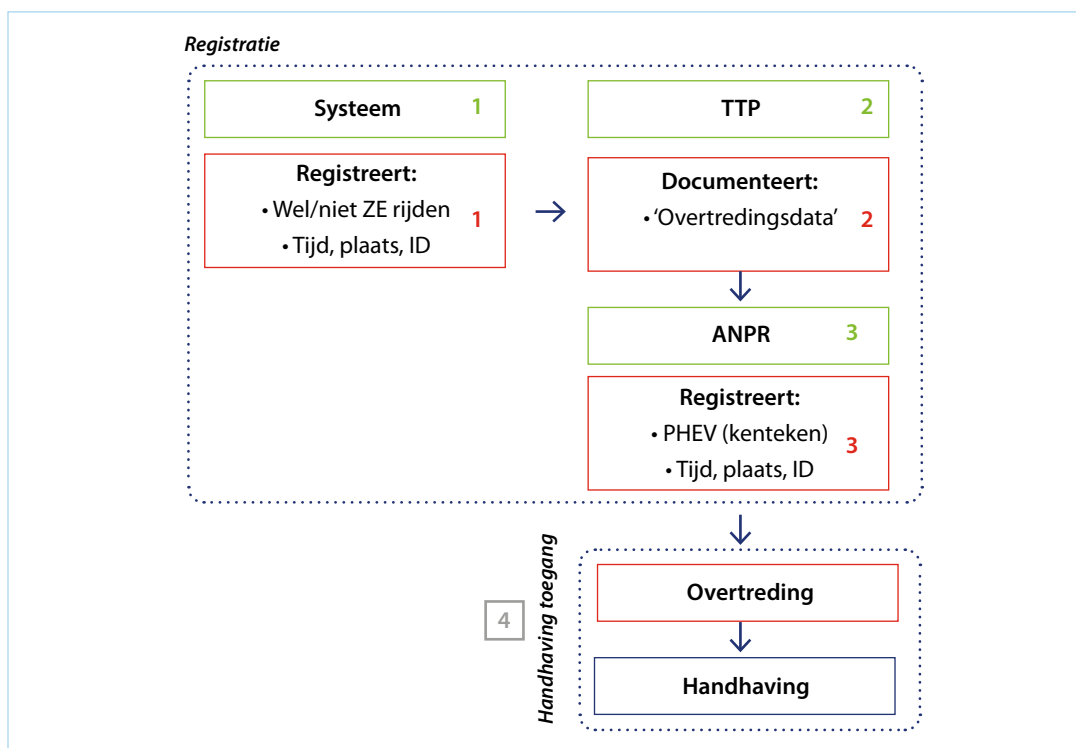
In deze variant is de praktische voorbereiding van de handhaving belegd bij de TTP (3). De bevoegdheid tot handhaven zelf ligt bij een publiek orgaan. Overdracht van de bevoegdheid om boetes op te leggen lijkt op grond van de wet en jurisprudentie niet mogelijk; dat blijft belegd bij (bijvoorbeeld) CJIB (centraal justitieel incassobureau) en CVOM (parket centrale verwerking van het openbaar ministerie). De uitvoering (het feitelijk handelen en aanleveren van de noodzakelijke overtredingsinformatie) is in deze variant wel belegd bij de TTP. In dit geval blijft ook in juridische basis (RVV-overtreding) dezelfde als bij andere overtreders van de ZE-zone. De sanctie is dan eenzelfde verkeersboete als de diesel-vrachtwagen die de ZE-zone betreedt (op basis van artikel 86e RVV).

Variant 1A:  
Voorbeeld mogelijke  
vertaling in  
aanbieders en rollen



**Variante 1B: Variant waarbij het systeem gekoppeld is (via publieke TTP) aan de gebruikelijke ANPR-handhaving**

**Figuur 4**  
 Variant waarbij het systeem gekoppeld is (via publieke TTP) aan de gebruikelijke ANPR-handhaving



De basis (het systeem) (1) is dezelfde als bij de vorige variant. Ook de rol van de TTP als 'documentatie' (opslag, beheer) van de overtredingsinformatie is dezelfde. Onderscheidend in dit systeem is de rol van de wegbeheerder (gemeente) (2) die uiteindelijk de overtredingsinformatie overneemt van de TTP (3).

De TTP (2) stuurt de overtredingsinformatie (2) door naar de systemen (hoofdzakelijk ANPR in 2025) van de wegbeheerder (de gemeente bij ZE-zones). Deze systematiek sluit aan bij de huidige werkwijze van ANPR-handhaving van zones (milieuzones, toegangsverboden). De overtredingsdata vanuit het systeem wordt gekoppeld aan de ANPR-data (3) van de wegbeheerder. Uit de ANPR-kentekendata wordt 1 duidelijk of er sprake is van een hybride voertuig (op basis van RDW data), 2 wat het tijdstip van de constatering is en 3 op welke locatie de vermeende overtreding plaatsvond. Deze info wordt gekoppeld aan de data uit het systeem (kentekeninformatie, eventueel tijd en plaats én de overtredingsinformatie: 'rijdt niet uitstootvrij').

Het doorsturen van overtredingsinformatie door de TTP kan proactief of reactief:

**Proactief:** alle potentiële overtredingsinformatie per kenteken wordt doorgezet naar de desbetreffende wegbeheerder die de zone reguleert;

**Reactief:** de wegbeheerder vraagt de informatie van alle hybride vrachtoertuigen voor een bepaalde achterliggende periode op bij de TTP.

Afhandeling van de overtreding (4) loopt via de nu gebruikelijke route via gemeente (beheerder van de ANPR) en CJIB. Daarbij wordt ook (al dan niet steekproefsgewijze) de foto gecontroleerd én wordt de overtredingsfoto bewaard voor de vervolghandeling (en eventuele bezwaren). In dit geval blijft ook de juridische grondslag (RVV-overtreding) hetzelfde als bij andere overtredingen van het verbod om de verbrandingsmotor te gebruiken binnen de ZE-zone. De sanctie is dan eenzelfde verkeersboete als de diesel-vrachtwagen die de ZE-zone betreedt (op basis van artikel 86e RVV).

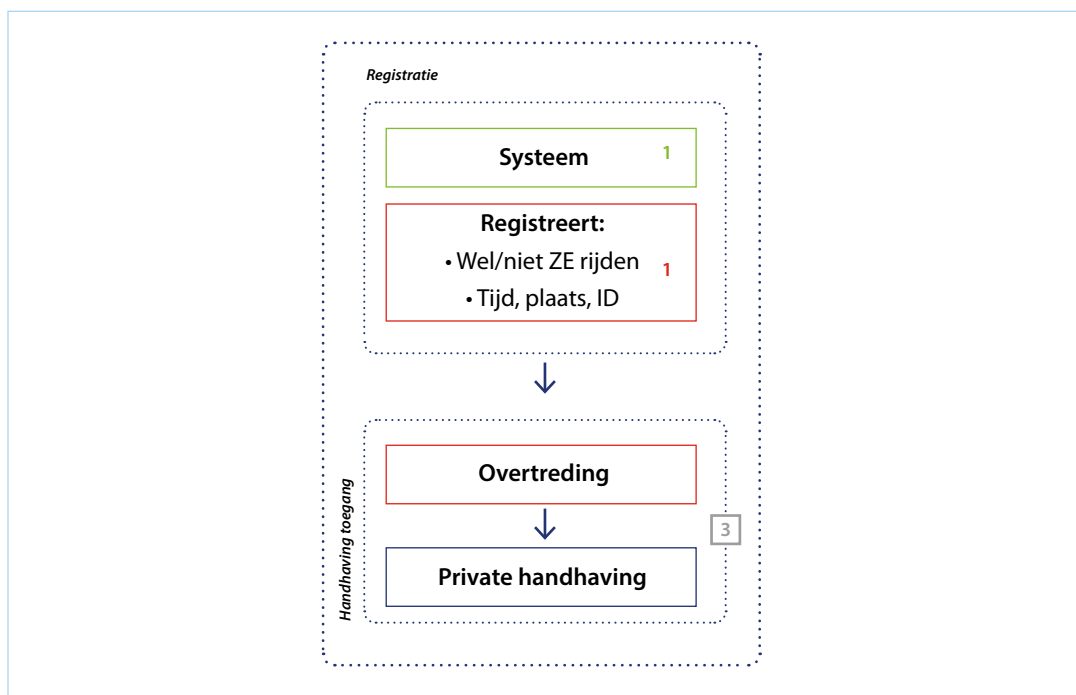
Wat overigens ook denkbaar is, is dat de TTP alle ANPR gegevens zelf opvraagt van alle relevante wegbeheerders met ZE-zones. De wegbeheerders zijn dan aanleverende partij; zij leveren overtredingsinformatie en overtredingsfoto aan de TTP. De TTP legt dan de verbinding met het CJIB voor de verdere afhandeling. Deze variant lijkt qua proces dan sterk op variant 1A, met dat verschil dat er nu ook (gemeentelijke) overtredingsinformatie (in ieder geval ook camerabeelden) aan de overtredingsgegevens zijn toegevoegd, waardoor aanwezigheid in de ZE-zone ten tijde de overtreding ook visueel geconstateerd kan worden. Dat maakt de bewijspositie van de handhavende overheid sterker.

Aanduiding grens milieuzone op de Vreewijkbrug in Leiden



**Variante 1C: Variant met directe handhaving vanuit het systeem (privaat)**

**Figuur 5**  
Private handhaving



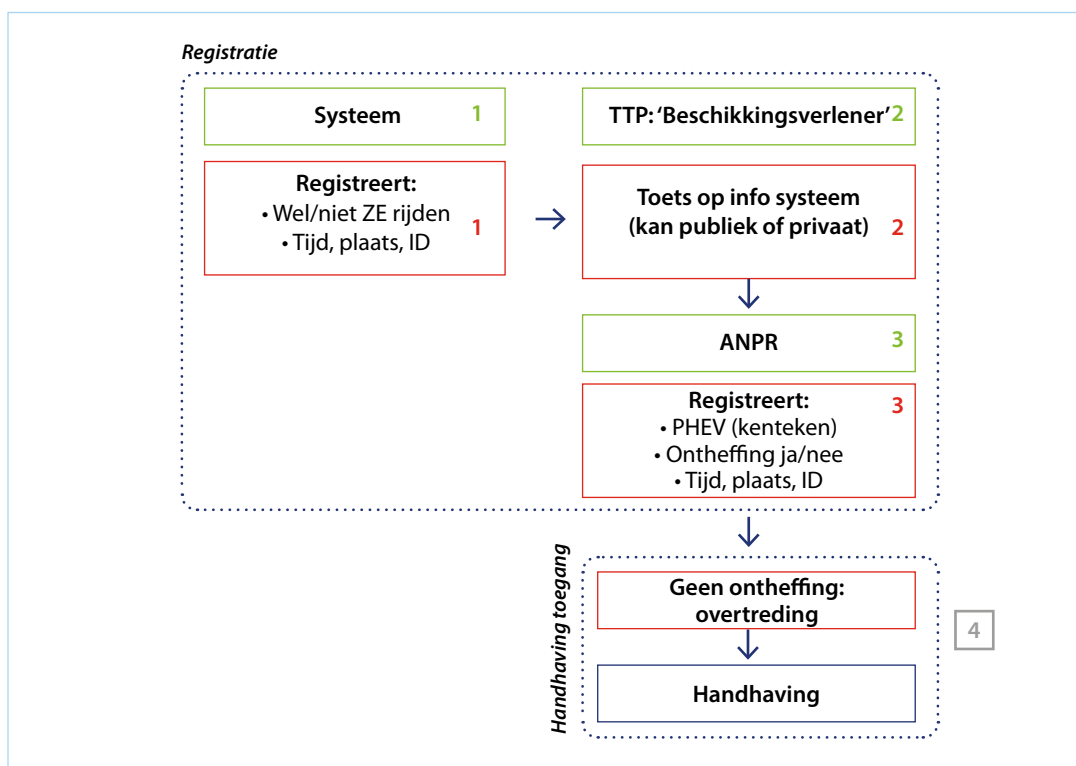
In deze variant wordt zowel registratie, dataverwerking (1) als handhaving (2) en sanctionering uitgevoerd door de systeemleverancier. Een vergelijkbare situatie doet zich voor bij bijvoorbeeld de tolwegen op verschillende plekken in Europa. Daar wordt vaak registratie (inclusief administratie en facturatie) én handhaving door één en dezelfde private partij uitgevoerd. De basis (het systeem) (1) is overigens wel weer dezelfde als bij de vorige varianten.

Er zijn binnen de Nederlandse context geen voorbeelden bekend van geoorloofde mandatering van de bevoegdheid tot het handhaven en opleggen van sancties (beschikking) aan een private partij. (Het CJIB is bijvoorbeeld een agentschap van het Ministerie van Justitie en Veiligheid). Wij menen derhalve dat het overdragen van een bevoegdheid juridisch niet mogelijk lijkt.

Wel kan een private partij een rol spelen bij de bepaalde uitvoerende aspecten van die bevoegdheid (waarbij het bevoegde bestuursorgaan de bevoegdheid zelf aan zich houdt). Uitbesteding van bepaalde taken zal dan wel dienen te geschieden conform de aanbestedingsregels.

## Variante 2: Ontheffingen/vergunningen (beschikking)

**Figuur 6**  
Ontheffingen /  
vergunningen  
(beschikking)



In dit model is sprake van het verstrekken van een beschikking (een individueel besluit waarin een ontheffing/vergunning verleend wordt) om de ZE-zone in te mogen rijden. Bij aanvraag van de beschikking wordt getoetst of aan de voorwaarden voor verlening wordt voldaan. De ontheffing wordt gekoppeld aan een ID; bij voorkeur kenteken zodat ook een koppeling met ANPR kan worden gemaakt. Hybride vrachtoertuigen met een beschikking hebben in principe toegang tot de zone. Dit geldt niet voor hybride vrachtoertuigen zonder deze beschikking; bestuurders zijn dan per definitie in overtreding wanneer zij de ZE-zone binnenrijden en ontvangen - net als bestuurders van dieselloertuigen - een boete.

De technische basis van dit model is een systeem (1) dat niet-uitstootvrije verplaatsingen (in de ZE-zone) registreert (1). Anders dan in model 1, wordt de output van dit systeem (de 'ritadministratie') niet per se continu gedeeld. De beschikkinghouder beheert zelf de ritadministratie en levert deze op verzoek aan bij de beschikkingverlener (2) (zie bijvoorbeeld de methodiek die het Keurmerk Ritregistratiesysteem gebruikt). Dit kan overigens ook volautomatisch (zie onder).

### Toetsing: vooraf en achteraf (2)

Bij aanvraag van de beschikking wordt in ieder geval vooraf getoetst of aan de voorwaarden wordt voldaan om gegarandeerd uitstootvrij te rijden binnen de zone. Daarbij zal in de basis worden getoetst of men over de juiste (gecertificeerde) systematiek beschikt om uitstootvrije verplaatsingen te registreren.



Daarnaast vindt toetsing 'achteraf' plaats om te controleren of aan de beschikkingsvoorwaarden is voldaan en er daadwerkelijk uitstootvrij is gereden.

- Hierbij kan worden gedacht aan toetsing (al dan niet steekproefsgewijs) waarbij de beschikkingshouder dient aan te tonen nog altijd aan de beschikkingsvoorwaarden te voldoen (en te hebben voldaan sinds verlening van de beschikking): namelijk het systeem te hebben gebruikt en eventueel de output van het systeem (ritadministratie van daadwerkelijk gereden ritten) te hebben overlegd (zo gebeurt dit bijvoorbeeld ook in het kader van het Keurmerk Ritregistratiesystemen). Dit zou ook volautomatisch kunnen. Het systeem verstuurt dan zelf en automatisch de ritdata zodra het een ZE-zone inrijdt naar de 'beschikkingverlener' (2). Of; een ANPR (3) bij de ZE-zone registreert een hybride voertuig met beschikking (3) en doet dan automatisch een aanvraag voor ritdata bij de voertuigeigenaar.
- Ook is het denkbaar dat ritdata (met name: het uitstootvrij rijden in de zone) continu gedeeld en getoetst wordt. Daarmee lijkt dit model in de uitwerking sterk op variant 1, met die opmerking dat de juridische basis een andere is (namelijk: vergunning/ontheffing op basis van een individuele beschikking).

### Beschikkingverlener: lokaal of nationaal

De beschikkingverlener (2) kan de lokale wegbeheerder zijn, maar ook een centrale publieke instantie die op landelijk niveau ontheffingen verleent en toetst. De bewijslast kan eventueel wel bij private partijen belegd zijn (bijvoorbeeld de systeemleverancier, of een accountant).

### Beschikking

Voor het verstrekken van de beschikking is een duidelijk toetsingskader vereist. De basis hiervan is een voorschrift op de techniek (net als bij alle andere varianten). Eventuele extra toetsingscriteria moeten zo duidelijk mogelijk worden geformuleerd en zo uniform mogelijk worden toegepast in het hele land; anders ontstaat rechtsonzekerheid. Het niet verlenen van de ontheffing staat open voor bezwaar en beroep. Dit brengt in vergelijking met de andere systemen een extra handeling met zich mee; voor beschikkingverlener en -aanvrager/-houder. In Nederland is bijvoorbeeld de ILT (Inspectie Leefomgeving en Transport) met toetsing van soortgelijke aanvragen belast voor dossiers als exceptioneel transport en de digitale tachograaf.

Bij een systeem van beschikkingen moet rekening gehouden worden met de volgende aspecten:

- 1 Een systeem met individuele vergunningen/ontheffingen levert een aanzienlijke werklust op voor het bestuursorgaan dat de aanvragen moet toetsen en beschikkingen moet verlenen. Per aanvraag zou een aparte beoordeling aan het toetsingskader voor verlening van de beschikking moeten worden gemaakt.
- 2 Voor die beoordeling is een duidelijk toetsingskader vereist. Dit toetsingskader moet daarnaast zo uniform mogelijk worden toegepast in het hele land. Indien de manier waarop een ontheffing verkregen kan worden, niet duidelijk genoeg is (bijvoorbeeld omdat het toetsingskader per regio anders wordt toegepast of de criteria ambigu zijn), ontstaat rechtsonzekerheid.
- 3 Of nu gekozen wordt voor een systeem met ontheffingen of permanent toezicht (dus zonder een dergelijk systeem): er moet hoe dan ook gehandhaafd worden.

### Sancties op niet naleven beschikkingsvoorwaarden

In beginsel zou bij een overtreding van de beschikkingsvoorwaarden bestuursrechtelijk handhavend kunnen worden opgetreden (een boete opgelegd kunnen worden, evenals in de andere varianten). Daarnaast zou (bijvoorbeeld na een aantal boetes en waarschuwingen) als ultieme sanctie voor het niet naleven van de beschikkingsvoorwaarden de beschikking kunnen worden ingetrokken. Hiervoor moet de wet dan wel nog worden aangepast.

### 3.4 Systemvarianten: bekeken maar niet verder meegenomen

#### Alternatieve varianten

Naast bovengenoemde modellen zijn ook enkele andere modellen denkbaar die bewust niet verder zijn uitgewerkt om verschillende redenen:

- 1 *Technisch gezien is wellicht een koppeling met de vrachtwagenheffing te overwegen. De juridische context van de vrachtwagenheffing is echter gebaseerd op belastingheffing. Daarmee is de juridische context anders dan een toegangsverbod. Hierdoor kan de juridische complexiteit wederzijds zicht op een snelle realisatie in de weg staan. Mocht uit het traject van de vrachtwagenheffing (welke is voorzien in 2021) een relevant raakvlak ontstaan, dan kan een koppeling worden (her)overwogen.*
- 2 *Ook is een model denkbaar waarbij extern wordt ingegrepen op de aandrijving van het vrachtovertuig. Wanneer een zonegrens wordt gepasseerd kan het systeem extern ingrijpen via geofencing, en de vrachtauto laten overschakelen naar elektrische aandrijving, buiten de bestuurder om. Dit is bijvoorbeeld deels (want: geen gegarandeerde overname indien de accucapaciteit onvoldoende is) aan de orde bij de personenauto pilot van hybride BMW's in een aantal milieuzones ([www.ondernemen010.nl/apps/ondernemen010.nl/actueel/rotterdamse-pilot-electri/index.xml](http://www.ondernemen010.nl/apps/ondernemen010.nl/actueel/rotterdamse-pilot-electri/index.xml)). Een dergelijk ingreep leidt tot meer en complexere technische eisen: er is dan sprake van tweezijdige communicatie; vanuit de auto naar buiten maar ook andersom. Ook leidt een dergelijk ingreep tot ander verkeersgedrag, van abrupte snelheidsverlaging tot het direct stoppen van het voertuig. Dit heeft een scala aan onduidelijke gevolgen zowel fysiek (verkeersveiligheid) als juridisch (aansprakelijkheid, verzekeringen).*
- 3 *Ingrijpen in een rijdend voertuig van buitenaf hebben voorts in het algemeen als juridisch risico dat daarmee de beheersing van het voertuig wordt beïnvloed en dat eventuele schade die daaruit ontstaat voor rekening en risico van de ingrijpende partij kan zijn. Wij begrijpen uit de interviews dat marktpartijen hier zeer huiverig voor zijn.*
- 4 *Er wordt momenteel in Europa nu nog niet geregistreerd (en genormeerd) op daadwerkelijke emissies tijdens het rijden. Het is echter denkbaar dat dit in het kader van de Euro7-uitstootnormering wel gaat gebeuren. Momenteel vindt op Europees niveau een verkenning plaats van eisen en wensen die een plek kunnen krijgen in de Euro7-norm. Omdat deze discussie nu nog te prematuur is, is deze buiten de verkenning gelaten. Mocht de komende jaren een relevant raakvlak ontstaan, dan kan een koppeling worden (her)overwogen.*



## Reflectie op de varianten vanuit belangen

### 4.1 Overzicht

In hoofdstuk 2 zijn de belangen voor alle direct betrokken partijen geschetst. Dit leidt tot een totaaloverzicht van 'scores'. Deze is weergegeven in tabel 2. Deze scores zijn bepaald op basis van bureau-analyse in het kader van deze verkenning en zijn getoetst in sessies met de betrokken stakeholders. De scores zijn relatief en bedoeld om de varianten onderling te vergelijken. De scores zijn bovendien niet in beton gegoten; ze zijn mede afhankelijk van de precieze uitwerking van een variant. Deze scores zijn vooral bedoeld om een gevoel te krijgen bij hoe de verschillende varianten zich tot elkaar verhouden.

**Tabel 2**  
Totaaloverzicht scores  
op basis van belangen  
betrokken partijen

	SYSTEEM 1A	SYSTEEM 1B	SYSTEEM 1C	SYSTEEM 2
<b>JURIDISCHE ASPECTEN</b>				
- <b>Past zo veel mogelijk binnen huidige juridische kaders</b> Zo min mogelijk aanpassingen van wet- en regelgeving	+	++	-	+
- <b>Sanctie bij overtreding is vergelijkbaar met overtreding door dieselvrachtauto</b> Overtredingen van inrijdverbod ZE-zone zoveel mogelijk zelfde behandelen	++	++	-	-
- <b>Rechtszekerheid</b> Duidelijkheid en transparantie of systeem toegang geeft tot zone	+	+	-	0
<b>ECONOMISCHE ASPECTEN</b>				
- <b>Directe private systeemkosten zo laag mogelijk</b> Kosten voor investeringen in systemen zo laag mogelijk	+	+	+	+
- <b>Administratieve- en proceskosten (privaat) zo laag mogelijk</b> Administratieve druk (bewijslast, bezwaar, beroep, etc) zo laag mogelijk	+	+	+	-
- <b>Directe publieke systeemkosten zo laag mogelijk</b> Kosten voor investeringen in systemen (m.b.t. opslag, controle en handhaving) zo laag mogelijk	+	0/-	+	+
- <b>Administratieve- en proceskosten (publiek) zo laag mogelijk</b> Administratieve- en proceskosten (controle, beschikkingverlening, bezwaar, beroep, etc) zo laag mogelijk	+	+	++	-
- <b>Systeem is toekomstvast (levensduur voertuig)</b> Systeem gaat net zo lang mee als het voertuig	+	+	0	-
- <b>Systeem is opschaalbaar (in aantal; ook buiten Nederland)</b> Opschaalbaar in aantal en internationale toepassing	+	+	+	-
- <b>Systeem is binnen enkele jaren duidelijk en (liefst) operationeel</b> Snelle duidelijkheid wenselijk met oog op (investerings)zekerheid	+	+	--	+
<b>OVERIGE ASPECTEN</b>				
- <b>Fraudegevoeligheid zo laag mogelijk</b> Fraudekans zo laag mogelijk (o.a. door hoge kosten om fraude te plegen)	+	+	+	0
- <b>Maximaal milieueffect (naleving zo hoog mogelijk)</b> Maximaal uitstootvrije rijden (maximale naleving) geeft grootste milieueffect (klimaat, lucht)	+	+	+	+/-
- <b>Zo kort mogelijke tijd tussen overtreding en boete (leereffect)</b> Na overtreding z.s.m. boete om herhaling en stapeling van boetes te voorkomen	+	+	+	+/-
- <b>Uniformiteit in systeemeisen én steden zo groot mogelijk</b> Spelregels van systemen én toegang (controle en handhaving) zo internationaal mogelijk	++	+	++	+/-

## 4.2 Toelichting op juridische aspecten

**Tabel 3**  
Juridische aspecten

	SYSTEEM 1A	SYSTEEM 1B	SYSTEEM 1C	SYSTEEM 2
<b>JURIDISCHE ASPECTEN</b>				
- <b>Past zo veel mogelijk binnen huidige juridische kaders</b> Zo min mogelijk aanpassingen van wet- en regelgeving	+	++	-	+
- <b>Sanctie bij overtreding is vergelijkbaar met overtreding door dieselvrachtauto</b> Overtredingen van inrijdverbod ZE-zone zoveel mogelijk zelfde behandelen	++	++	-	-
- <b>Rechtszekerheid</b> Duidelijkheid en transparantie of systeem toegang geeft tot zone	+	+	-	0

Over het algemeen sluiten variant 1A en 1B goed aan bij huidige juridische kaders (Wegenverkeerswet, WAHV, RVV, en huidige wijze van afhandeling van overtredingen). Voor 1B geldt dat in het bijzonder omdat de uiteindelijke afhandeling van overtredingen via de lokale wegbeheerder plaatsvindt. Voor beide varianten geldt wel dat enige aanpassing van wetteksten en mogelijk invoering van lagere regelgeving noodzakelijk is (zie hiervoor ook bijlage 4). Variant 1C is nieuw voor Nederlandse context en dus juridisch complexer. Binnen de huidige juridische kaders lijkt het niet mogelijk om handhavingsbevoegdheden te delegeren aan een private partij.

Variant 2 vergt een extra juridische stap (beschikkingverlening), die echter niet nieuw is binnen Nederland (vergelijk de werkzaamheden van het ILT). Wel is de (ultieme) sanctie bij overtreding van de beschikkingsvoorwaarden in variant 2 niet vergelijkbaar met variant 1. Dat betekent dat een hybride vrachtoetuij anders wordt behandeld dan de andere voertuigen (dieselvoertuigen én vol-elektrische voertuigen) en anders wordt gesanctioneerd. Vanuit de gedachte van een gelijk speelveld voor alle voertuigeigenaren scoort deze variant dus minder.

Qua rechtszekerheid voor de individuele gebruiker geldt dat varianten 1 en 2 vergelijkbaar scoren, mits er sprake is van uniforme, landelijke verlening. Voor rechtszekerheid in bredere zin geldt dat variant 1 beter scoort.

### 4.3 Toelichting op economische aspecten

**Tabel 4**  
Economische aspecten

	SYSTEEM 1A	SYSTEEM 1B	SYSTEEM 1C	SYSTEEM 2
<b>ECONOMISCHE ASPECTEN</b>				
- <b>Directe private systeemkosten zo laag mogelijk</b>				
Kosten voor investeringen in systemen zo laag mogelijk	+	+	+	+
- <b>Administratieve/proceskosten (privaat) zo laag mogelijk</b>				
Administratieve druk (bewijslast, bezwaar, beroep, etc) zo laag mogelijk	+	+	+	-
- <b>Directe publieke systeemkosten zo laag mogelijk</b>				
Kosten voor investeringen in systemen (m.b.t. opslag, controle en handhaving) zo laag mogelijk	+	0/-	+	+
- <b>Administratieve/proceskosten (publiek) zo laag mogelijk</b>				
Administratieve- en proceskosten (controle, beschikkingverlening, bezwaar, beroep, etc) zo laag mogelijk	+	+	++	-
- <b>Systeem is toekomstvast (levensduur voertuig)</b>				
Systeem gaat net zo lang mee als het voertuig	+	+	0	-
- <b>Systeem is opschaalbaar (in aantal; ook buiten Nederland)</b>				
Opschaalbaar in aantal en internationale toepassing	+	+	+	-
- <b>Systeem is binnen enkele jaren duidelijk en (lieft) operationeel</b>				
Snelle duidelijkheid wenselijk met oog op (investerings)zekerheid	+	+	--	+

Wat private kosten betreft - de kosten die voertuigeigenaren moeten maken - geldt: de directe systeemkosten (voor het registratiesysteem) zijn voor alle varianten ongeveer gelijk; het basissysteem is immers ook dezelfde. Wel verschillen de private proceskosten. Deze zijn voor alle subvarianten in 1 gelijk, variant 2 kent extra kosten voor aanvraag van de beschikking (met eventueel bezwaar en beroep bij het niet verlenen of intrekken van de beschikking). Uiteraard geldt in alle varianten dat burgers en bedrijven bezwaar en/of beroep kunnen instellen tegen boetes of andere sancties (binnen het kader van de WAHV of anderszins).

De publieke directe en indirecte (administratieve en proces) kosten zijn het laagst in variant 1C; daar wordt immers zowel registratie als handhaving bij 1 (externe) partij belegd. In variant 1B zijn de directe kosten iets hoger dan variant 1A gezien de extra koppeling met lokale ANPR-systemen. De indirecte kosten zijn vergelijkbaar tussen 1A en 1B. Voor variant 2 geldt dat de directe kosten hoger zijn omdat iedere aanvraag apart getoetst en verwerkt moet worden. Daarnaast komen er extra kosten indien de beschikking moet worden ingetrokken (met eventueel bezwaar en beroep).

Variante 1A en 1B zijn redelijk toekomstvast; als de systematiek eenmaal verankerd is in wet- en regelgeving, staat het. Beide varianten zijn daarmee ook goed opschaalbaar en kunnen met enkele jaren duidelijk en operationeel zijn (juridisch en technisch hooguit paar jaar doorlooptijd). Voor de techniek geldt dit overigens voor alle varianten; de verwachting van de relevante stakeholders (voertuigfabrikanten én hard- en softwareleveranciers) dat de techniek binnen enkele jaren geheel volwassen is.

Variante 1C is gezien de juridische context niet snel te realiseren en daardoor moeilijk te duiden als toekomstvast en daarmee ontbreekt op korte termijn duidelijkheid over wanneer (en zelfs 'of') deze variant operationeel kan zijn.

Variante 2 kan net als varianten 1A en 1B binnen enkele jaren operationeel zijn. De variant is toepasbaar binnen Nederland, maar in vergelijking met de andere varianten minder eenvoudig internationaal opschaalbaar. Dat is mede afhankelijk van de wijze waarop de beschikkingen worden verleend en de looptijd van de beschikking. Daardoor is dit systeem - in vergelijking met variant 1 - ook als minder toekomstvast te typeren.

## 4.4 Toelichting op overige aspecten

Tabel 5  
Overige aspecten

	SYSTEEM 1A	SYSTEEM 1B	SYSTEEM 1C	SYSTEEM 2
<b>OVERIGE ASPECTEN</b>				
- <b>Fraudegevoeligheid zo laag mogelijk</b> Fraudekans zo laag mogelijk (o.a. door hoge kosten om fraude te plegen)	+	+	+	0
- <b>Maximaal milieueffect (naleving zo hoog mogelijk)</b> Maximaal uitstootvrije rijden (maximale naleving) geeft grootste milieueffect (klimaat, lucht)	+	+	+	+/-
- <b>Zo kort mogelijke tijd tussen overtreding en boete (leereffect)</b> Na overtreding z.s.m. boete om herhaling en stapeling van boetes te voorkomen	+	+	+	+/-
- <b>Uniformiteit in systeemeisen én steden zo groot mogelijk</b> Spelregels van systemen én toegang (controle en handhaving) zo internationaal mogelijk	++	+	++	+/-

Voor alle varianten geldt: het basissysteem (registratie niet uitstootvrij rijden) is gelijk - de fraudegevoeligheid om het systeem te omzeilen daarmee in de basis ook. Variant 2 kent door toetsing van de ontheffings-/vergunningaanvraag in theorie een extra moment waarop gefraudeerd maar ook gecontroleerd kan worden.

Naleving is voor varianten 1A, 1B en 1C vergelijkbaar; er wordt continu gehandhaafd. Voor variant 2 geldt positief gesteld: de dreiging van intrekken ontheffing (wat grote impact heeft) weegt zwaarder dan het accepteren van een boete bij varianten 1. Negatief gesteld: als men ontheffing eenmaal heeft, kan men alsnog niet uitstootvrij rijden. Om die reden kan variant 2 zowel positief als negatief worden geduid.

Wat tijd tussen overtreding en boete betreft scoren de varianten 1 vergelijkbaar. Dat geldt ook voor variant 2 als er sprake is van continue gegevensuitwisseling. Bij niet continue gegevensuitwisseling, - maar controle op een aantal momenten - is er juist sprake van een langere tijd tussen overtreding en sanctie.

Wat betreft uniformiteit: deze is voor varianten 1A en 1C het best, want deze varianten zijn het meest gecentraliseerd. Variant 1B heeft in afhandeling van de overtredingen boetes (en bijvoorbeeld recidivisten-termijnen) nog een gemeentelijke keuzevrijheid. Bij variant 2 is er alleen sprake van maximale uniformiteit als er nationaal (en nog liever Europees) wordt verleend.

# Bijlage 1

## Overzicht van bevraagde partijen (via interviews)

Scania
Volvo
Havi (vervoerder)
Automotive NL
RAI Vereniging
XYZ Dynamics
Beijer Automotive
Arval (lease)
Vanderkooij (telecommunicatie)
Connection Systems (ANPR)
Hogeschool van Amsterdam
DAF Trucks
Alaska Woodhouse ((advies, DKT))
Ministerie van IenW
Rijkswaterstaat
Gemeente Amsterdam
MotshagenAdvies (gemeenten)
TLN
Renault Trucks
Stichting Keurmerk Ritregistratie Systemen
Urban Mobility Systems
Ford
Inspectie Leefomgeving Transport

## Bijlage 2

### Aanwezigen Ronde Tafel 6 april 2020

Naam	Organisatie
Herman Wagter (vz.)	Connekt
Erik Regterschot	Royal HaskoningDHV
Marten Bolt (not.)	Royal HaskoningDHV
Marijn Bodelier	GreenbergTraurig
Jan Herfkens	GreenbergTraurig
Wijnand de Geus	RAI Vereniging
Chris van Dijk	RAI Vereniging
Rob Aarse	TLN
Bas Bongers	Ministerie van IenW
Jack Martens	DAF Trucks
Hans Binnendijk	Scania Trucks
Wijnand van den Brink	Volvo Trucks
Michiel Degen	Havi
Marcel Otto	Rijkswaterstaat
Pieter van Schaijk	EvoFenedex
Martin Smit	Hogeschool van Amsterdam
Johan Herkendaal	VDK Telecommunicatie
Michel Jochems	Stichting Keurmerk Ritregistratiesystemen



## Bijlage 3

### Deelnemers webinar gemeenten 18 mei 2020

Naam	Organisatie
Arno van der Steen	HAN automotive
Barbara de Bruijn	gemeente Vlieland
Bas Bongers	Ministerie IenW
Berco Verhoek	Gemeente Rotterdam
Bianca van Baar	SPES-kernteam
Christiaan Zweers	Provincie Gelderland
Eugène van de Poel	GNMI
Frits Lintmeijer	SPES-kernteam
Geert-Jan Verbakel	SPES-kernteam
Gert Jan Prummel	SPES-kernteam
Gijs Hoogerwerf	Gemeente Groningen
Herman Wagter	Connekt
Irma Kemp	SPES-kernteam
J.R. Albrechts	Gemeente Rotterdam
Jan Willem Hommes	Gemeente Eindhoven
Kevin Meiland	Gemeente Groningen

## Bijlage 4

### Juridische toelichting

#### SAMENVATTING

- 1 De huidige wettekst geeft geen uitsluitel op de vraag of hybride voertuigen toegelaten zullen worden in een ZE-zone. Deze voertuigen kunnen immers zowel met als zonder (gebruik van de) verbrandingsmotor rijden. Naar ons inzicht zou de wettekst hier duidelijker over moeten zijn.
- 2 Aangezien gebruik van de verbrandingsmotor in een ZE-zone (verdedigbaar) een overtreding zou zijn van een regel in de Wegenverkeerstwet 1994 (hierna: 'Wvw'), zou vanwege (Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (hierna: 'WAHV') een eventuele boete worden opgelegd op basis van bestuursrechtelijke regels. Een beschikking (met boete) moet in ieder geval de constatering van een overtreding, kenteken en tijdstip bevatten.
- 3 In het bestuursrecht geldt als uitgangspunt dat een beschikking van een bestuursorgaan in beginsel wordt vermoed rechtmatig te zijn. Dat betekent dat de geadresseerde van de beschikking, indien deze bezwaar daartegen heeft, moet bewijzen ('aannemelijk maken') dat de beschikking in strijd met de wet of algemene beginselen van behoorlijk bestuur is opgelegd.
- 4 Ook geldt een zogenoemde 'vrije bewijsleer'. Dat wil zeggen dat het benodigde bewijs met alle middelen kan worden geleverd. In de jurisprudentie is bepaald dat het in handhavingzaken, gelet op het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel, aan het bestuursorgaan is om in de beschikking te onderbouwen dat sprake is van een overtreding. Als daar niet aan wordt voldaan, zal een appelland vrij eenvoudig de sanctiebeschikking onderuit kunnen halen.
- 5 Deze onderbouwing in de beschikking en de daartoe benodigde bewijsvergaring door de handhavende instantie kan (technisch/juridisch gezien) bijvoorbeeld verricht worden middels de inzet van hiertoe bestemde techniek (een ingebouwd systeem, zoals een ANPR (Automatic NumberPlate Recognition)) alsmede door middel van inzet van een Buitengewoon opsporingsambtenaar (hierna: 'BOA').
- 6 Voor wat betreft privacy geldt dat, indien handhaving onder de juiste voorwaarden gebeurt, wij in beginsel het verzamelen van persoonsgegevens voor handhaving middels ingebouwde techniek, BOAs en/of ANPR mogelijk achten, mits gegevens slechts worden verzameld voor zover noodzakelijk en dit een duidelijke wettelijke grondslag kent.
- 7 Daarnaast zou overwogen kunnen worden om op te nemen in de wettekst dat een overtreding bewezen is wanneer dit blijkt uit metingen van de hiertoe bestemde techniek. De eisen aan deze techniek kunnen dan uitgewerkt worden in lagere regelgeving.
- 8 Naar ons inzicht kleeft een aantal bezwaren aan een eventueel ontheffingsstelsel. Ontheffingen worden op individuele basis verleend - dat gaat mogelijk ten koste van de algemene rechtszekerheid.

## ACHTERGROND - HET WETTELIJK KADER EN AANSTAANDE WETSWIJZIGINGEN VOOR WAT BETREFT DE ZE-ZONE

### Wettelijk kader

- 1 In de Wvw zijn regels op het gebied van wegverkeer in Nederland opgenomen. Specifieke uitwerking van bepaalde aspecten van het wegverkeer is in verschillende (lagere) wetten geregeld. Een voorbeeld hiervan is wetgeving omtrent verkeersregels en verkeerstekens (Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV)).
- 2 Op basis van de zogeheten 'Wet Mulder' (WAHV) worden verkeersovertredingen waarbij geen sprake is van letsel of schade bestuursrechtelijk gehandhaafd (en niet strafrechtelijk).
- 3 Voor de bewijsvoering geldt in beginsel voor bestuursrechtelijke sancties een lagere bewijsdrempel dan voor strafrechtelijke sancties. In het strafrecht moet 'wettig en overtuigend' bewijs geleverd worden bij het constateren van een overtreding (of misdrijf). In het bestuursrecht daarentegen geldt, op basis van het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, dat de toezichthouder 'voldoende aannemelijk' moet maken dat de overtreding is begaan.
- 4 Onder de WAHV geldt dat een beschikking (met sanctie) in beginsel rechtmatig wordt geacht. Met andere woorden: de rechter dan wel de officier van justitie (in geval van een bezwaarschriftprocedure) zal in beginsel vermoeden dat de beschikking rechtvaardig is. Dat betekent dat de ontvanger van de beschikking moet bewijzen ('aannemelijk maken') dat de beschikking onjuist is dan wel dat de overtreding niet aan hem/haar kan worden toegerekend. Indien iemand een boete aanvecht, moet diegene dus aantonen dat de toezichthouder zich (bijvoorbeeld) baseert op onjuistheden. Als de rechter of officier tot het oordeel komt dat degene tot wie de beschikking is gericht, de gestelde gedraging niet heeft verricht, vernietigt hij de beschikking of wordt deze aangepast.

### Wetswijziging harmonisatie milieuzones

- 5 De Minister van Milieu en Wonen (momenteel: Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat) heeft op 29 oktober 2019 besloten tot het wijzigen van (i) het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer, (ii) het Kentekenreglement en (iii) het Reglement verkeersregels en verkeerstekens. Op deze manier wordt regelgeving omtrent milieuzones geharmoniseerd.
- 6 Onderdeel van deze wetswijziging is het faciliteren van het instellen van ZE-zones. In deze zones zijn alleen 'emissieloze voertuigen' toegestaan. Deze worden in de huidige tekst van de wetswijziging als volgt omschreven:  
*'voertuig zonder uitlaatemissie van broeikasgassen, verontreinigende gassen en deeltjes (emissieklasse Z)'*
- 7 Deze definitie roept een aantal vragen op. Onduidelijk is of het gaat om voertuigen zonder uitlaatemissie kunnen rijden (zoals hybride voertuigen) of dat het gaat om voertuigen die altijd zonder uitlaatemissie rijden (zoals volledige elektrische voertuigen). Wij menen dat de wettekst hier idealiter wordt verduidelijkt.
- 8 Daarnaast (en voorafgaand aan aanpassing van de wettekst) zou de Staatssecretaris naar ons inzicht eerst moeten bepalen of het wenselijk is dat dit type voertuigen in de ZE-zone zullen worden toegelaten. Mocht zij dit wenselijk achten, dan rijst een aantal vragen op omtrent de handhavingsmogelijkheden. In dit memorandum zullen wij op een aantal concrete, door u gestelde vragen ingaan.

**1 HOE IS BEWIJSVOERING INZAKE OVERTREDINGEN GEREGELD ONDER DE WEGENVERKEERSWET?**

- 1 Zoals hierboven toegelicht, dient voor overtredingen waarbij geen sprake is van letsel of schade gekeken te worden naar de WAHV. Omdat op basis van de WAHV handhaving in beginsel bestuursrechtelijk plaatsvindt, moet 'voldoende aannemelijk' worden dat een bepaalde overtreding is begaan.
- 2 In het bestuursprocesrecht geldt voorts de 'vrije bewijsleer'. Dat wil zeggen dat het benodigde bewijs met alle middelen kan worden geleverd – de bestuursrechter beschikt over een aanzienlijke mate van vrijheid bij de waardering van hetgeen als bewijs is aangedragen (in tegenstelling tot bijvoorbeeld in het strafrecht).
- 3 In de jurisprudentie is bepaald dat het in handhavingsszaken, gelet op het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel, aan het bestuursorgaan is om in de beschikking te onderbouwen dat sprake is van een overtreding. Als daar niet aan wordt voldaan, zal een appelland vrij eenvoudig de sanctiebeschikking onderuit kunnen halen. Het handhavingbestuursorgaan zal dus over voldoende feitelijke informatie moeten beschikken om de beschikking te onderbouwen.
- 4 In de WAHV (artikel 5) is daarbovenop nog specifiek opgenomen dat als bij het constateren van de overtreding niet aanstonds kan worden vastgesteld wie de bestuurder is van het voertuig, de boete kan opgelegd worden aan de kentekenhouders van het voertuig. Dit wordt ook wel 'kentekenaansprakelijkheid' genoemd.

**2 IS VISUELE CONSTATERING VAN EEN OVERTREDING ALTIJD VEREIST VOOR HET OPLEGGEN VAN EEN BOETE ONDER DE WEGENVERKEERSWET 1994?**

- 1 Visuele controle (dan wel middellijk via een foto) is naar ons inzicht niet altijd vereist onder de Wegenverkeerswet. Wij hebben in de wet en jurisprudentie geen verplichting daartoe aangetroffen.
- 2 Bijvoorbeeld bij beboeting na snelheidsmetingen door middel van een lasergun is niet vereist dat de overtreder direct staande gehouden wordt dan wel dat achteraf een foto wordt onderlegd. Daarmee is dus geen sprake van visuele controle, terwijl wel een boete wordt opgelegd.

**3 WAARAAN MOET EEN BESCHIKKING (MET BOETE) VOLDOEN OM EEN OVERTREDING (GEBRUIK VAN DE VERBRANDINGSMOTOR IN EEN ZE-ZONE) TE SANCTIONEREN?**

- 1 Aannemelijk moet worden gemaakt dat de overtreder de verbrandingsmotor van een voertuig heeft gebruikt (dan wel emissies heeft uitgestoten) binnen de ZE-zone. Daarnaast is vereist dat een BOA de beschikking oplegt, omdat deze wettelijk bevoegd hiertoe is. Wij lichten dit hieronder toe.
- 2 Aangezien de harmonisatie van de milieuzones onder de Wvw, RVV en de WAHV zal vallen, is ook hier het bestuursrechtelijk kader van toepassing. Zoals reeds toegelicht, moet dus 'voldoende aannemelijk' worden gemaakt dat een bepaalde overtreding is begaan.
- 3 Een beschikking (in de zin van artikel 1:3 lid 2 Algemene wet bestuursrecht (Awb)) is een individueel bepaalbaar en concreet besluit van een overheidsinstantie. In navolging van het bovenstaande en naar ons inzicht dient een beschikking (om een dergelijke overtreding te sanctioneren) het volgende bevatten:
  - constatering dat de verbrandingsmotor gebruikt werd in een ZE-zone - zonder deze constatering is immers geen sprake van een overtreding. (Hoe bewijs voor deze constatering geleverd kan worden, lichten wij verder toe bij vraag 5);
  - kenteken en tijdstip van vermeende overtreding - een beschikking (met boete) moet voldoende specifiek en individueel bepaalbaar zijn. Door middel van deze gegevens wordt voldoende specifiek en bepaalbaar aan wie de boete moet worden opgelegd. Aangezien kentekenaansprakelijkheid geldt, is niet vereist de bestuurder direct te identificeren.
- 4 Tot slot moet worden toegevoegd dat, op basis van artikel 5:4 Awb en het legaliteitsbeginsel, altijd een wettelijke basis is vereist voor het opleggen van een boete. Uit artikel 3 WAHV volgt dat bij algemene maatregel van bestuur aangewezen ambtenaren deze wettelijke bevoegdheid hebben voor wat betreft overtredingen van de Wvw.

#### **4 HOE KAN BEWIJS VOOR EEN CONSTATERING VAN EEN OVERTREDING IN DIT GEVAL GELEVERD WORDEN?**

- 1 Aan de bewijsvoering zijn geen vaste eisen gesteld ('vrije bewijsleer'). In beginsel kan het bewijs dus op alle mogelijke manier verzameld worden. Bijvoorbeeld ingebouwde techniek (een 'kastje'), een BOA en/of een ANPR zouden dus het bovengenoemde bewijs kunnen leveren. Naar ons inzicht zou ook overwogen kunnen worden om slechts gebruik te maken van ingebouwde techniek en een BOA, omdat een kastje op zichzelf ook alle bewijsstukken kan vergaren en de BOA deze kan beoordelen en de beschikking kan opleggen. Ter onderbouwing geldt het volgende.
- 2 De meest concrete en gebruikelijke manier om benodigd bewijs voor het opleggen van een boete wegens een verkeersovertreding te vergaren is door waarneming van een BOA. Bijvoorbeeld: een BOA zou op straat een overtreding kunnen waarnemen (eventueel met gebruik van technische hulpmiddelen) en een overtreder staande kunnen houden. Op basis van vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State mag in beginsel worden uitgegaan van de juistheid van de inhoud van een op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt proces-verbaal.
- 3 Naast constatering (en staande houden), zou de BOA ook middellijk kunnen constateren en sanctioneren door middel van verzamelde data en eventueel een ANPR. Gedacht zou kunnen worden aan een ingebouwd kastje dat gegevens verzamelt over het gebruik van de verbrandingsmotor en de locatie. In het geval dat het kastje meet dat de verbrandingsmotor gebruikt wordt binnen de ZE-zone, zou deze informatie gestuurd kunnen worden naar een BOA. Ter aanvulling hierop, zou de ANPR een foto van hybride voertuigen kunnen maken bij het in- en uitgaan van de ZE-zone. De BOA zou de geleverde informatie aan de hand van de door de ANPR gemaakte foto kan controleren op juistheid.
- 4 Naar ons inzicht is het gebruik van de ANPR niet per se vereist. Alhoewel flitspalen nog daadwerkelijk foto's maken van overtreeders, gebeurt dit bijvoorbeeld bij lasergun controles niet. In dit geval zou het ingebouwde kastje de benodigde gegevens kunnen verschaffen om een beschikking op te leggen, mits de betrouwbaarheid van het systeem technisch kan worden geborgd.

#### **5 IN HOEVERRE KAN EN MAG EEN PARTIJ NOODZAKELIJKE (LOCATIE- EN UITSTOOT GERELATEERDE) PERSOONSGEGEVENS VERZAMELEN TEN BEHOEVE VAN DE VASTSTELLING VAN EEN OVERTREDING VAN DE WWV?**

- 1 Indien voor handhaving middels het verzamelen van gegevens omtrent het gebruik van de motor (en eventueel andere informatie, zoals locatie) wordt gekozen, kunnen privacyaspecten een rol spelen. Naar ons inzicht zou in dit geval privacywetgeving, mits voldoende rekening wordt gehouden met de ondergenoemde aspecten, handhaving van het verbod voor hybride auto's om de verbrandingsmotor in de ZE-zone te gebruiken middels de eerdergenoemde methode(s) waarschijnlijk niet in de weg staan.
- 2 Eventueel moet wel rekening gehouden worden met de omstandigheid dat indien geen foto (middels ANPR) wordt gemaakt, wellicht extra persoonsgegevens verzameld en gedeeld moeten worden (denk aan: tijdstip en locatie). Naar ons inzicht zou dit nog steeds niet betekenen dat handhaving middels die methode vanwege privacy redenen onmogelijk zou worden (mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan). Wij lichten dit hieronder toe.
- 3 Om te bepalen of het verzamelen van persoonsgegevens in deze context mogelijk is, moet gekeken worden naar de Europese Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: "AVG") en de nationale Uitvoeringswet AVG.

- 4 Kort gezegd menen wij dat gegevensverwerking in dit geval kan zijn toegelaten als aan de navolgende voorwaarden wordt voldaan;

**A juridische grondslag** - in beginsel mogen alleen persoonsgegevens verwerkt worden voor zover hier een (juridische) grondslag voor is. Allereerst is een grondslag nodig voor het 'verwerken' (opslaan, verzamelen, etc.) van persoonsgegevens. Er zijn zes wettelijke grondslagen. In het geval van handhaving in een ZE-zone zouden twee grondslagen mogelijke rechtvaardiging kunnen zijn voor de verwerking van persoonsgegevens:

- a. toestemming van de persoon wiens gegevens verwerkt worden (artikel 6 AVG, artikel 22 lid 2 sub a Uitvoeringswet AVG);
- b. het uitvoeren van een publieke taak (artikel 6 lid 1 sub e AVG, artikel 41 lid 1 sub 3 Uitvoeringswet AVG).

Naar ons idee is grondslag (b) in ons geval meer voor de hand liggend dan grondslag (a), omdat voor 'toestemming' specifieke eisen gelden. Toestemming moet vrijelijk gegeven zijn en de bevoegdheid tot het verwerken van gegevens beperkt zich tot hetgeen waar expliciet toestemming voor is gegeven. Aangezien de ZE-zone een wettelijke grondslag kent, kan handhaving ervan gezien worden als uitvoering van een publiekrechtelijke taak (oftewel, een taak van algemeen belang).

**B bijzondere persoonsgegevens** - in artikel 10 AVG wordt genoemd een aantal categorieën persoonsgegevens (zogenoeten 'bijzondere persoonsgegevens') dat (op basis van artikel 9 AVG) een zwaardere grondslag nodig heeft. Dit zijn gegevens over (bijvoorbeeld) iemands strafrechtelijk verleden, godsdienst of gezondheid (denk aan: biometrische gegevens, strafrechtelijke gegevens). Naar ons inzicht zullen bijzondere persoonsgegevens waarschijnlijk geen of slechts in mindere mate een rol spelen in ons geval.

**C proportionaliteit** - hiernaast geldt als algemene regel: persoonsgegevens mogen verzameld worden uitsluitend voor zover nodig en uitsluitend voor het gestelde doel (de publiekrechtelijke taak, zoals omschreven onder A).

**D DPIA** - eventueel is op basis van artikel 35 AVG in het onderhavige geval een 'Data protection impact assessment' (DPIA, 'Gegevensbeschermingseffectbeoordeling') vereist. Deze assessment toont aan wat de privacyrisico's in een concreet geval zijn. Indien eventueel sprake is van een 'hoog privacyrisico', dient de DPIA uitgevoerd te worden voordat gegevens verwerkt mogen worden. Dit is het geval als er aan (ten minste) twee van de negen criteria voldaan wordt. Deze criteria zijn (onder andere): de mate waarin en frequentie waarmee gegevens verwerkt worden, de structuur van de databases en de vraag of op basis van gegevensverwerking geautomatiseerde beslissingen worden genomen.

## 6 MAG EEN PRIVATE PARTIJ GEGEVENS VERZAMELEN EN DELEN MET DE OVERHEID IN HET KADER VAN HANDHAVING VAN DE WVV?

- 1 In beginsel is dit mogelijk indien er een speciale overeenkomst wordt gesloten. In dit geval hebben de overheid en de private partij namelijk een andere rol. Tussen de verantwoordelijke (de overheid) en de 'verwerker' (waarschijnlijk een private partij die de techniek inbouwt en de verzamelde gegevens beheert) dient een verwerkingsovereenkomst gesloten worden. Hiervoor zijn (o.a. in artikel 28/29 AVG) bepaalde eisen gesteld.
- 2 Overdracht (via mandaat of delegatie) van de bevoegdheid om boetes op te leggen lijkt op grond van de wet en jurisprudentie niet mogelijk. De uitvoering (het feitelijk handelen) kan mogelijk wel worden uitbesteed aan een derde partij, maar hiervoor gelden strikte regels. In dit memorandum gaan wij hier verder niet op in.

**7 OP WAT VOOR JURIDISCHE BASIS KUNNEN EISEN WORDEN GESTELD AAN DE TECHNIEK DIE GEBRUIKT WORDT VOOR TOEZICHT EN HANDHAVING VAN DE WVV? KUNNEN DEZE EISEN BIJVOORBEELD ALS BIJLAGE BIJ WETGEVING WORDEN GEVOEGD?**

- 1 Wij hebben geen voorbeelden kunnen vinden van vereisten aan techniek voor handhaving die opgenomen zijn in de Wvv of de WAHV. Wel zijn er voorbeelden in andere wettelijke kaders van technieken die in een bijlage bij de wet, in een algemene maatregel van bestuur of in een ministeriële regeling zijn opgenomen.
- 2 Overwogen zou kunnen worden om specifiek in de wettekst op te nemen dat sprake is van een overtreding indien dit door hiervoor bestemde techniek wordt aangegeven. Die techniek zou vervolgens verder gespecificeerd kunnen worden in (bijvoorbeeld) een ministeriële regeling. Dit soort regelgeving is immers meer flexibel dan de formele wet en leent zich daarom beter voor het uitwerken van technische vereisten. Het voordeel van het opnemen van de technische eisen - of in ieder geval dat een overtreding aannemelijk geacht wordt als volgens bepaalde techniek dit het geval is - is dat hiermee de bewijsvereisten juridisch meer zeker zijn. De rechter zal een overtreding als voldoende aannemelijk achten indien dit blijkt uit de hiertoe bestemde techniek. Dit volgt dan immers uit de wet.

**8 ONDER WELKE OMSTANDIGHEDEN WORDT EEN MAATREGEL BEOORDEELD ALS STRAFRECHTELIJKE MAATREGEL? EN KAN - GESTELD DAT IN DIT GEVAL WORDT GEKOZEN VOOR EEN SYSTEEM MET ONTHEFFINGEN - INTREKKING VAN ONTHEFFING WORDEN GEZIEN ALS EEN PUNITIEVE SANCTIE?**

- 1 Of een bestuursrechtelijke maatregel (bijvoorbeeld de intrekking van een ontheffing) als strafrechtelijke maatregel wordt gezien, hangt af van de overtreding, de sanctie en de classificatie van de norm. Wij lichten dit toe.
- 2 In het handhaven van het verbod op rijden met een verbrandingsmotor in een ZE-zone kan voor een ontheffingensysteem gekozen worden. Bijvoorbeeld zouden bestuurders van hybride voertuigen een ontheffing moeten aanvragen om überhaupt een ZE-zone in te mogen. Vervolgens zou bijvoorbeeld bij het overtreden van het verbod op het gebruik van de verbrandingsmotor in de ZE-zone de ontheffing kunnen worden ingetrokken.
- 3 Uit Europese jurisprudentie volgt dat als een bestuursrechtelijke maatregel - in dit geval: intrekken ontheffing - (mede) als doel heeft om leed toe te voegen aan de overtreder, deze moet worden gezien als een punitieve sanctie. Dit zou als gevolg hebben dat andere (veelal strengere strafrechtelijke) regels voor bewijsvoering, sanctionering en procedure zullen gelden (zoals ook reeds kort hierboven is toegelicht). Hiervoor moet aan de hand van drie criteria gekeken worden of de sanctie aan te merken is als 'criminal charge' in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM):
  - 1 de nationale classificatie van de overtreden norm;
  - 2 de aard van de overtredingen;
  - 3 de aard en zwaarte van de sanctie. Hierbij wordt er gekeken of de maatregel en punitief karakter heeft of een meer preventief karakter.
- 4 De intrekking van een bestuursrechtelijke ontheffing is naar Nederlands recht in beginsel dan ook een bestuursrechtelijke maatregel. De intrekking van een ontheffing kan als punitief worden beschouwd indien sprake is dat het oogmerk van die intrekking (mede) is om leed toe te voegen aan de overtreder.
- 5 Daarvan is naar ons inzicht in het geval wordt gekozen voor een ontheffingensysteem bij handhaving in de ZE-zone geen sprake. Het intrekken van een ontheffing zou een preventief karakter hebben, daar deze gericht is op voorkoming van herhaling.

**9 WELKE ASPECTEN ZIJN VERDER VAN BELANG BIJ HET OVERWEGEN VAN EEN SYSTEEM MET ONTHEFFINGEN? BIEDT EEN SYSTEEM MET ONTHEFFINGEN BIJVOORBEELD VOLDOENDE RECHTSZEKERHEID?**

- 1 Naar ons inzicht kleven er enkele nadelen aan een systeem met ontheffingen (ten opzichte van een systeem zonder ontheffingen). Bij het overwegen van een systeem met ontheffingen moet met een aantal andere dan de eerder genoemde factoren rekening worden gehouden.
- 2 Ten eerste levert een ontheffingensysteem een aanzienlijke werklust op voor het bestuursorgaan dat de ontheffingen zou verlenen. Per ontheffingsaanvraag zou een aparte beoordeling aan de geldende criteria moeten worden gemaakt. Ten tweede speelt rechtszekerheid een rol. De toetsingscriteria moeten zo duidelijk mogelijk worden geschetst. Ontheffingen bieden weliswaar rechtszekerheid op individuele basis, maar het risico bestaat dat een brede waaier aan ontheffingscriteria wordt gehanteerd. Zo kan de situatie ontstaan dat per gemeente andere criteria voor het verlenen van een ontheffing toegepast worden (bijvoorbeeld om maatwerk te bieden). Daarnaast tot slot geldt dat of nu gekozen wordt voor een systeem met ontheffingen of permanent toezicht (dus zonder een dergelijk systeem): er moet hoe dan ook gehandhaafd worden.





**Connekt/Topsector Logistiek**

Ezelsveldlaan 59

2611 RV Delft

+31 15 251 65 65

info@connekt.nl

www.connekt.nl



Topsector Logistiek