

Toezicht- en handhavingsarrangement Wet kilometerprijs

September 2009

Status: definitief

Inhoud

1	Inleiding 3
1.1	Waarom een toezicht- en handhavingsarrangement? 3
1.2	Aanpak 4
1.3	Leeswijzer 4
2	De toezicht- en handhavingsopgave 6
2.1	Inleiding 6
2.2	Wet kilometerprijs op hoofdlijnen 6
2.3	Doelgroepen 8
2.4	Mogelijke vormen van niet-naleving 9
3	Systeem op hoofdlijnen 13
3.1	Uitgangspunten van het systeem 13
3.2	Preventie en detectie; instrumenten van toezicht en handhaving 15
3.2.1	Erkenning en certificering; borgen van de naleving 16
3.2.2	Administratieve controles 17
3.2.3	Toezicht en handhaving aan de wegkant 19
3.2.4	Handhavingscommunicatie 20
3.3	Sanctiestelsel; straf- en bestuursrecht 20
3.4	Toeziethoudende en handhavende organisaties; wie doet wat? 22
4	Toezicht in de praktijk 26
4.1	Inleiding 26
4.2	Werking in grote lijnen 26
4.3	Geen of onjuiste installatie / aanmelding van de registratievoorziening 27
4.3.1	Disfunctionerende registratievoorziening 28
4.3.2	Verbreken één-op-één relatie kenteken - registratievoorziening voertuig 29
4.3.3	Verstoring van de GNSS-ontvangst 30
4.3.4	Toezicht op het secundaire systeem 31
4.3.5	Juiste inschrijving KMP-register 31
4.3.6	Nederlandse ingezetenen 'rijdend met' buitenlands kenteken 32
4.3.7	Toezicht op de markt 32
Bijlage A Overtredingen, controlemiddelen en sancties 33	

1 Inleiding

1.1 Waarom een toezicht- en handhavingsarrangement?

Het toezicht op en handhaving van de Wet kilometerprijs is een grote opgave. Anders dan bijvoorbeeld bij de Motorrijtuigenbelasting gaat het om technische voorzieningen die bij ruim acht miljoen motorrijtuigen moeten worden ingebouwd, is er sprake van dynamische parameters (tijd/plaats) en zijn er geen bestanden die eenvoudig administratief toezicht mogelijk maken. Bovendien kent het systeem een prikkel om niet na te leven. Een overtreding levert immers direct financieel winst op, zeker voor automobilisten die veelvuldig in de spits rijden.

Dit betekent dat een robuust toezicht- en handhavingssysteem van cruciaal belang is om enerzijds de inkomsten van de overheid op peil te houden en anderzijds het draagvlak voor het systeem te garanderen.

Essentieel is verder dat toezicht en handhaving – zoals hieronder uitgewerkt – niet het sluitstuk van de Wet kilometerprijs is maar integraal onderdeel van het systeem. Het optimaliseren van de ‘automatische naleving’ door aanbrengen van technische en organisatorische waarborgen in het systeem heeft voorop gestaan.

Intermezzo: enkele kernbegrippen (ontleend aan de KVOT 2005)

Onder **toezicht** wordt verstaan: “het *verzamelen* van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich vormen van een *oordeel* daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan *intervenieren*”.

Onder de noemer **handhaving** valt: “het toepassen van strafrechtelijke of bestuursrechtelijke dwangmaatregelen (boete, stillegging, publicatie, bestuursdwang, etc.)”. Het gaat dan met andere woorden om de kernactiviteit interventie.

Het begrip *interventie* moet duidelijk worden onderscheiden van de term *opsporing*. **Opsporing** is het instellen van een onderzoek naar *strafbare feiten* ter voorbereiding van strafvorderlijke beslissingen. Het verrichten van opsporingsactiviteiten kan slechts onder gezag van het OM door de politie of een daartoe aangewezen bijzondere opsporingsdienst plaatsvinden. Opsporing wordt dan ook niet gerekend tot de interveniërende taak van de toezichthouders.

In het **toezicht- en handhavingsarrangement** komt de bestuurlijke en organisatorische inrichting en invulling van het toezicht en de handhaving tot uiting. Binnen het toezichtarrangement hoeven de drie kernactiviteiten van toezicht (het verzamelen van informatie, de oordeelsvorming en de interventie) niet noodzakelijkerwijs door dezelfde organisatie te worden uitgeoefend. Ook de invulling die wordt gegeven aan de kernactiviteiten kan verschillen.

Dit neemt niet weg dat actief toezicht en handhaving door organisaties als de Dienst Wegverkeer (RDW) en de politie is geboden. In de regel brengt dit nieuwe taken

met zich mee. Om goed inzicht te bieden in het toezicht- en handhavingssysteem, de elementen waaruit dat is opgebouwd, de participerende organisaties en de taken die aan hen zijn toebedeeld, is daarom voorliggend toezicht- en handhavingsarrangement opgesteld.

Voor de goede orde: dit arrangement ziet uitsluitend toe op de naleving van de wettelijke verplichtingen die vooraf gaan aan de inning. De inning zelf, inclusief de mogelijke dwanginvordering valt buiten de scope van dit arrangement.

1.2 Aanpak

Ten behoeve van het ontwikkelen en uitwerken van het toezicht- en handhavingsarrangement zijn met zowel interne als externe deskundigen uitvoerige en zorgvuldige analyses uitgevoerd. Dit om de verplichtingen voor weggebruikers die voortvloeien uit de Wet kilometerprijs scherp te krijgen en de risico's op en de mogelijke gevolgen van ontduiking daarvan in beeld te brengen.

Systematisch is bezien op welke wijze de risico's zijn te ondervangen dan wel te minimaliseren. Dit heeft niet alleen geleid tot een breed scala aan preventieve maatregelen en technische voorzieningen maar ook meer licht geworpen op de inrichting van het toezicht- en handhavingsarrangement. Ook hier geldt weer dat een breed scala aan interne en (internationale) externe deskundigen zijn geraadpleegd. Hun input is onder meer gebruikt om het arrangement te modelleren en zo de optimale mix aan instrumenten te bepalen. Ook heeft het model inzicht gegenereerd in de werking van het toezicht- en handhavingssysteem, verwachte aantallen sancties, enz¹. Dit neemt niet weg dat het model op een aantal uitgangspunten en aannames berust waardoor – wanneer de inzichten veranderen – het mogelijk herijkt moet worden.

Gedurende het gehele ontwikkelingstraject is met alle ketenpartners intensief overlegd over het toezicht- en handhavingsarrangement, hun taken en verantwoordelijkheden daarin en de randvoorwaarden waaronder de verwachtingen waar gemaakt kunnen worden. De betrokken organisaties zijn met andere woorden betrokken geweest bij de uitwerking van het arrangement.

1.3 Leeswijzer

Voorliggend document beoogt op hoofdlijnen inzicht te bieden in het toezicht- en handhavingsarrangement. Daarmee is het document niet volledig. Op tal van onderwerpen en werkwijzen wordt in separate stukken dieper ingegaan. Daar waar relevant verwijzen we naar deze stukken.

Op alle schakels van de Wet kilometerprijs – en dus niet alleen op de weg – wordt actief toezicht uitgeoefend. Per schakel wisselt de invulling. Soms is het strikt van karakter en in enkele gevallen wat minder intensief. Over het geheel genomen is er sprake van een sluitend systeem van in elkaar grijpende, elkaar versterkende elementen. Hoewel we in het arrangement de diverse elementen afzonderlijk

¹ *Inzet handhavingsinstrumenten kilometerbeprijzing, effectanalyse met een kwantitatief systeemdynamisch model*, Significant, 9 januari 2009

beschouwen is het van belang dat de afzonderlijke schakels in dat perspectief worden gezien.

In hoofdstuk 2 beschrijven we de hoofdlijnen van het systeem, de doelgroepen waarop de wet zich richt en de belangrijkste risico's die onder meer door een uitgebalanceerd systeem van toezicht en handhaving ondervangen dan wel beperkt moeten worden.

Hoofdstuk 3 geeft op hoofdlijnen een beschrijving van de elementen waaruit het arrangement is opgebouwd. Ingegaan wordt op de uitgangspunten bij de ontwikkeling en de uitwerking, de instrumenten worden benoemd en de toezichthoudende en handhavende organisaties komen aan bod.

In het afsluitende hoofdstuk (hoofdstuk 4) beschrijven we het toezicht en de handhaving in de praktijk. Uitgaande van de belangrijkste risico's gaan we in op de wijze waarop deze gedetecteerd en gesanctioneerd worden.

De bijlage bevat een systematisch overzicht van de mogelijke overtredingen, de detectiewijze en de sanctionering.

2 De toezicht- en handhavingsopgave

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de Wet kilometerprijs en de verplichtingen die daaruit voortvloeien voor de weggebruikers. Verder analyseren we de punten waarop de wet mogelijk al dan niet bewust kan worden overtreden. Dit definiëren we als risico's die – onder meer – met een robuust toezicht- en handhavingsarrangement zoveel mogelijk moeten worden ondervangen.

2.2 Wet kilometerprijs op hoofdlijnen

Het Wetsvoorstel kilometerprijs strekt tot invoering van een “kilometerprijs op alle Nederlandse wegen, gedifferentieerd naar tijd, plaats en milieukeurmerken en een inningsstelsel dat werkt op basis van de modernste satelliettechniek” (**Kabinetbesluit, november 2007**²). Tegelijkertijd wordt de *motorrijtuigenbelasting voor personenauto's*, een deel van de *belasting personenauto's en motorrijwielen* en de *belasting zware motorrijtuigen* afgeschaft. Doel is een stelsel te realiseren waarmee effectiever kan worden gestuurd op de verbetering van de bereikbaarheid over de weg en de kwaliteit van het milieu. Uitgangspunt van de wet is het beleid uit de Nota Mobiliteit³ en het advies van het Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit⁴ waarop dit beleid is gebaseerd.

De kilometerprijs wordt betaald voor het rijden met een motorrijtuig in Nederland. De betalingsplicht geldt voor alle kilometers die in Nederland zijn afgelegd, of deze nu op wegen worden gemaakt (al of niet openbaar) of van de weg af. Het kilometertarief is daarbij afhankelijk van de milieukeurmerken van het motorrijtuig en een naar tijd en plaats gedifferentieerde opslag op het basistarief (het zogenoemde spitstarief).

Primair systeem

In principe wordt in ieder motorrijtuig (bepaalde groepen waaronder motorrijders zijn uitgezonderd⁵) een registratievoorziening geïnstalleerd die met behulp van satellietnavigatie het verplaatsingsgedrag meet (tijd, plaats en aantal gereden kilometers). Periodiek verzendt de registratievoorziening de geregistreerde gereden kilometers (getotaliseerd, zonder verplaatsingsgegevens) naar het Inningsbureau waar de hoogte van de heffing berekend wordt. Vervolgens vindt de facturering van het verschuldigde bedrag bij de betalingsplichtige plaats.

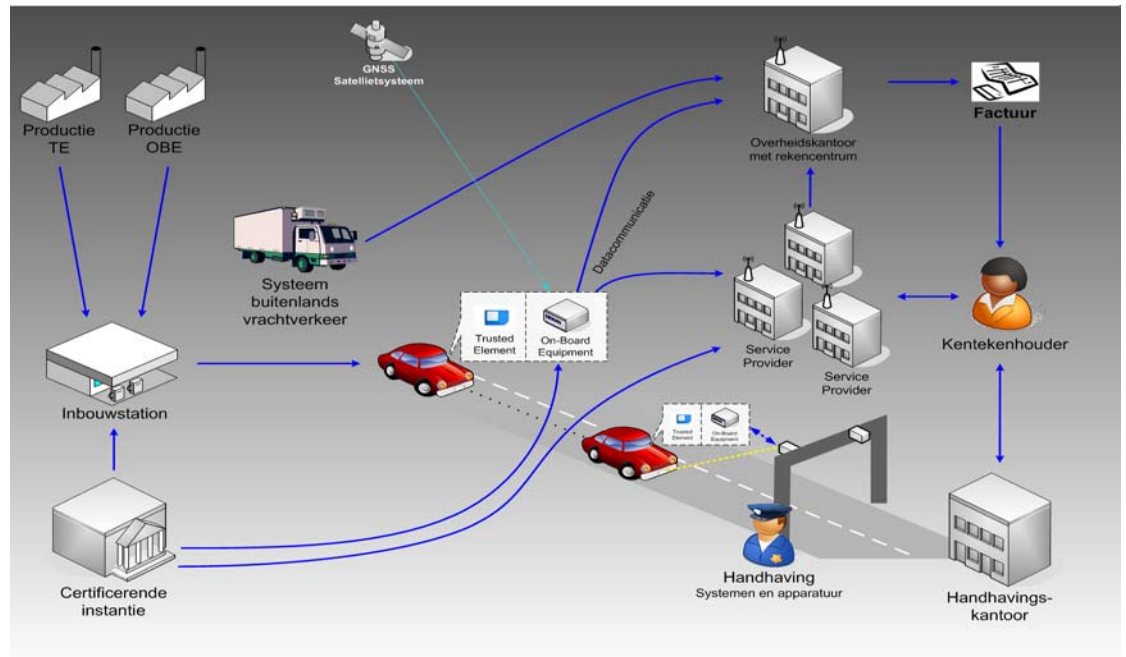
² Kamerstukken II 2007-2008, 31305, nr. 1.

³ Kamerstukken II, 2005-2006, 29644, 61, blz. 7.

⁴ Kamerstukken II, 2005-2006, 29644, 10.

⁵ Hoofdstuk 2 van de Wet kilometerprijs bevat een limitatieve opsomming van de uitzonderingsgroepen.

In het zogenoemde 'hoofdspoor' zijn delen van dit proces (productie voorzieningen, inbouw en leveren aanvullende diensten) belegd bij marktpartijen, de zogenoemde serviceproviders (SP-ers). Het opmaken van de rekening en het innen daarvan zijn vooralsnog overheidstaken. In het 'garantiespoor' neemt de overheid de gehele uitvoering voor haar rekening. In de figuur is het proces schematisch weergegeven.



Figuur 1 : Schematische weergave (Garantie- en Hoofdspoor)

Secundair systeem

Europese regelgeving staat niet toe in het buitenland geregistreerde vrachtwagens te verplichten een registratievoorziening te installeren. De daarmee samenhangende kosten en tijdsinvestering zijn te hoog en hebben een marktverstoringende werking. Om buitenlands vrachtverkeer toch onder het regime van de Wet kilometerprijs te brengen, is het zogenoemde secundair systeem ontworpen⁶.

Deelname aan het secundaire systeem kan langs twee lijnen. De houder dan wel de berijder kan kiezen voor een forfaitaire heffing of participeren op basis van de gereden kilometers. Op hoofdlijnen werkt het secundair systeem als volgt. De chauffeur (of zijn bedrijf) zorgt vóór of kort nadat een buitenlandse vrachtwagen de Nederlandse grens overschrijdt voor een inboeking. Daarbij moet informatie worden verstrekt over de voertuigenmerken (maximum treingewicht, Euronormklasse, bouwjaar en brandstofsoort) en de (verwachte) verblijfsduur. Op basis van deze twee parameters wordt de forfaitaire heffing bepaald (vast bedrag per etmaal). Voor vrachtwagens die op forfaitaire basis participeren, is uitboeken niet nodig.

⁶ Overigens staat het buitenlandse vrachtwagens vrij een registratievoorziening te installeren. De verwachting is dat de groep die regelmatig in Nederland rijdt, daartoe zal overgaan.

Door bij de inboeking de actuele kilometerstand op te geven, is het mogelijk op basis van de werkelijk gereden kilometers te participeren. In dat geval dient de berijder bij het verlaten van Nederland uit te boeken en de op dat moment actuele kilometerstand door te geven. Het verschil in kilometerstanden bepaalt de hoogte van de heffing. Wanneer deze lager is dan het vooraf betaalde forfaitaire bedrag volgt restitutie.

In- en uitboeken kan bij speciale terminals die onder meer bij grensovergangen staan opgesteld, via een internetapplicatie of telefonisch. Betalen is eenvoudig via een betaal-, credit- of tankkaart. Desgewenst kunnen vrachtwagens – door het overleggen van een set van gegevens – op ‘account’ deelnemen. In dat geval kan men de heffing via een factuur voldoen.

2.3 Doelgroepen

Zoals beschreven in het eerste hoofdstuk heeft dit toezichtarrangement een brede focus en bestrijkt het meerdere schakels van de keten. Daarmee richt het arrangement zich op diverse groepen van ‘onder toezicht staanden’, waaronder:

- producenten van registratievoorzieningen
- inbouw- en onderhoudstations (waaronder APK-stations)
- serviceproviders
- weggebruikers (kentekenhouders en/of gebruikers van een motorrijtuig).

Producenten van registratievoorzieningen

De registratievoorziening is de spil van het systeem van kilometerbeprijzing. De voorziening registreert de gereden kilometers, legt ongewenste gebeurtenissen vast en stuurt periodiek gegevens naar het Inningsbureau en – in voorkomende gevallen – naar het Handhavingsbureau (via de wegkantapparatuur). Om (onbedoeld) misbruik tegen te gaan, dient de voorziening gebruiksvriendelijk te zijn en tegelijkertijd moeilijk te manipuleren door potentiële fraudeurs. Het voorgaande illustreert dat de registratievoorziening aan een zeer groot aantal technische specificaties en ontwerpvereisten dient te voldoen. Om dat te garanderen mogen alleen voorzieningen met een typegoedkeuring op de markt worden gebracht.

Inbouw- en onderhoudstations

De inbouw en het onderhoud van de voorzieningen mag uitsluitend plaats vinden bij daarvoor erkende (garage)bedrijven. Deze melden de inbouw aan het Innings- en het Handhavingsbureau. Hierdoor worden storingen door (moedwillige) onjuiste inbouw voorkomen en tegelijkertijd handvatten voor administratief toezicht en administratieve handhaving gecreëerd. De inbouw- en onderhoudstations moeten aan strikte voorwaarden voldoen voordat zij een erkenning krijgen.

Serviceproviders

Kentekenhouders sluiten een contract af met serviceproviders (publiek dan wel privaat) om aan het systeem deel te gaan nemen. De serviceprovider verleent diverse diensten, zoals bijvoorbeeld de aanbidding en inbouw van voorzieningen en het versturen van de verplaatsingsgegevens aan het Inningsbureau. De toetreding

tot de markt staat niet voor een ieder open. Alleen gecertificeerde bedrijven die aan een aantal strikte eisen voldoen, mogen als serviceprovider gaan opereren.

Weggebruikers

De autonome groei van het wagenpark in aanmerking genomen gaan ruim acht miljoen motorrijtuigen onder het regime van de wet vallen. Deze groep is zeer heterogeen van samenstelling en kan op tal manieren worden onderverdeeld. Omdat het om totaal nieuwe regelgeving gaat, is nog niet duidelijk welke onderverdeling vanuit toezicht- en handhavingsperspectief de meest voor de hand liggende is. Hieronder gaan we kort in op de groepen die we in dit stadium onderscheiden.

Vrijgestelde groepen

Diverse categorieën weggebruikers (waaronder taxi's, oldtimers, motoren) zijn bij de start vrijgesteld van de verplichtingen die volgen uit de Wet kilometerprijs. Deze groep is in principe niet van belang voor het toezicht.

Deelnemers aan het primaire systeem

Deze groep betreft Nederlandse personenauto's en vrachtwagens waarvoor de verplichting geldt om een goed werkende, goedgekeurde registratievoorziening in het voertuig in te bouwen en deze aan te melden bij het Innings- en het Handhavingsbureau. Deze groep is divers van samenstelling en kan verder worden uitgesplitst in:

- Nederlands vrachtvervoer
- zakelijke rijders (lease)
- privé rijders.

Verder vallen onder deze groep ook de buitenlandse vrachtwagens die vrijwillig een voorziening laten inbouwen en registreren.

Deelnemers aan het secundaire systeem

In deze groep vallen buitenlandse vrachtwagens die geen registratievoorziening aan boord hebben. Naar verwachting gaat het hier om buitenlandse vervoerders die Nederland incidenteel aandoen of een dermate kleine organisatie hebben dat men besluit geen voorziening in te laten bouwen.

2.4 Mogelijke vormen van niet-naleving

Op hoofdlijnen is het systeem van kilometerbeprijzing eenvoudig. Voertuigen rijden rond met een registratievoorziening die de gereden kilometers registreert, aggregeert en periodiek verzendt naar het Inningsbureau. Deze verstuurt vervolgens de rekening. Achter deze eenvoudige voorstelling van zaken schuilt echter een complex proces met tal van schakels. Negatief gesteld kan in iedere schakel iets mis gaan met uiteindelijk als gevolg dat de overheid niet in staat is de (juiste) heffing te innen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan disfunctionerende registratievoorzieningen en het ontduiken van bepaalde verplichtingen. Dergelijke zaken merken we aan als risico's.

Teneinde een goed inzicht te krijgen in de mogelijke risico's is het gehele heffingsproces aan een grondige analyse onderworpen. Daarmee sluiten we nauw

aan bij de *Kaderstellende Visie op Toezicht* die door het kabinet is opgesteld en de *Leidraad objectgericht risicomangement door rijkstoezichthouders*⁷. Kern van deze leidraad is dat overheidstoezicht niet alles volledig kan dekken en daarom selectief dient te zijn. Het toezicht dient zich te richten op de grootste risico's. Per schakel van de Wet kilometerprijs – vanaf het ontwerp van de registratievoorziening tot aan de dwangincasso – zijn daarom systematisch de risico's in beeld gebracht, is de kans op het optreden ervan geschat en zijn de financiële gevolgen doorgerekend. Vervolgens is bepaald op welke wijze de risico's zijn te ondervangen dan wel te minimaliseren. Daarbij is een brede scope gehanteerd waarbij in eerste instantie is gestreefd naar het voorkómen van overtredingen (oftewel preventie). Dit heeft onder meer geleid tot een breed scala aan technische maatregelen en tot een serie maatregelen rond de inbouw van de voorzieningen, keuringen enz.

De voornaamste (groepen van) risico's die (mede) door toezicht en handhaving ondervangen moeten worden zijn de volgende⁸.

- Geen of onjuiste installatie / aanmelding van de registratievoorziening.
- Disfunctionerende voorziening in een motorrijtuig.
- Verbreken één-op-één relatie kenteken - registratievoorziening.
- Verstoring van de registratie van de voorziening.
- Risico's rond het secundaire systeem.
- Onjuiste inschrijving in het KMP-register.

Geen of onjuiste installatie /aanmelding van de registratievoorziening

Een kentekenhouder wordt ruim van tevoren (per brief) geïnformeerd over de op handen zijnde overstap naar het nieuwe systeem en gesommeerd binnen een bepaalde termijn een voorziening in te laten bouwen door een erkende inbouwer. Geen (tijdige) installatie leidt vanzelf tot een overschrijding van de inbouwtermijn. Dat is op zichzelf al een overtreding van de wettelijke bepalingen en wordt dan ook gesanctioneerd. Wanneer een houder bovendien met het voertuig rijdt, geldt dat als aparte overtreding die ook apart wordt bestraft.

Wanneer de registratievoorziening niet naar behoren wordt geïnstalleerd of onjuist wordt aangemeld, is het niet mogelijk de juiste heffing op te leggen. Om dit te voorkomen zijn de volgende voorwaarden gesteld:

- voorzieningen dienen te beschikken over een typegoedkeuring
- inbouw vindt plaats door een erkend bedrijf
- slechts erkende bedrijven mogen de aanmelding doen.

Wanneer een houder of bedrijf zich niet aan deze voorwaarden houdt, is men strafbaar.

Disfunctionerende registratievoorziening / overtreden reparatietermijnen

Wanneer de registratievoorziening niet goed functioneert, krijgt de houder een foutieve factuur. Dat kan een houder in de verleiding brengen de registratievoorziening te vernielen of te verwijderen.

Uiteraard is het ook mogelijk dat de voorziening door een interne oorzaak defect raakt. In principe krijgt de bestuurder dan een signaal van de voorziening (bijvoorbeeld een 'rood' waarschuwingslampje). Vervolgens heeft de houder dan wel

⁷ Beraad van Inspecteurs-Generaal, Werkgroep Risicoanalyse, april 2006.

⁸ Ontleend aan *Conceptueel dynamisch model Handhaving Kilometerbeprijzing*, Significant, 24 juli 2008

de bestuurder acht uur de tijd om de front office te melden dat de voorziening kapot is. Binnen de wettelijke termijn (drie weken) moet de voorziening zijn vervangen of gerepareerd. Het erkende inbouwstation meldt de inbouw aan het Inningsbureau en het Handhavingsbureau⁹ waarna het voertuig weer in het systeem participeert. Overtredingen die in dit verband kunnen worden gepleegd zijn het niet (tijdig) melden van het defect en/of het overschrijden van de reparatietermijn van drie weken¹⁰.

Verbreken één-op-één relatie kenteken - registratievoorziening

Iedere registratievoorziening bevat een zogenoemd Trusted Element (TE). De TE is één-op-één gekoppeld met het kenteken van de auto. Door het gebruik van een TE die behoort bij een ander voertuig (bijvoorbeeld een auto uit een lagere tariefklasse) kan een houder financieel voordeel behalen. De geregistreerde kilometers worden dan tegen een te laag tarief verrekend.

Ook kentekenfraude (al dan niet met een vernielde voorziening) valt hieronder. Wanneer een auto uitgerust is met valse platen en een kapotte voorziening kunnen de gereden kilometers niet in rekening worden gebracht. Deze vorm van fraude is lastig vanuit het Handhavingsbureau aan te pakken, maar kan daar overigens wel worden gedetecteerd en worden doorgegeven aan bijvoorbeeld de politie.

Verstoring van de GNSS-ontvangst¹¹

Het storen van het GNSS-signaal kan leiden tot financieel voordeel omdat de voorziening dan niet alle gereden kilometers en/of de juiste tijdstippen kan registreren. Vier vormen zijn te onderscheiden, te weten: (i) shielding, (ii) jamming, (iii) meaconing en (iv) spoofing.

Van *shielding* is sprake wanneer de registratievoorziening zodanig wordt afgeschermd dat er geen GNSS-ontvangst is waardoor er geen positiebepaling kan plaatsvinden.

In het geval van *jamming* wordt een stoorzender gebruikt die het GNSS-signaal als het ware wegdukt. Hierdoor kan de registratievoorziening haar positie niet bepalen en is het niet mogelijk de afgelegde afstand te berekenen. Van belang is dat degene die een stoorzender gebruikt niet alleen zijn/haar voorziening stoort, maar ook de werking van voorzieningen in de directe omgeving beïnvloedt.

Er is sprake van *meaconing* wanneer een zender een gefingeerd GNSS-signaal uitzendt. De registratievoorziening constateert dan geen verplaatsing terwijl het motorrijtuig wel in beweging is. Ook bij meaconing geldt dat voorzieningen in de directe omgeving van de zender ook worden gestoord.

In geval van *spoofing* simuleert de stoorzender een route die afwijkt van het werkelijk gereden traject. Bijvoorbeeld in plaats van een rit op de ring Rotterdam in de spitsperiode registreert de voorziening een reis in de Hoekse Waard. Zo kan

⁹ Voor de tussenliggende periode wordt een forfaitair bedrag in rekening gebracht.

¹⁰ Denkbaar is dat de registratievoorziening geen defect aangeeft. Dit bijvoorbeeld doordat ook het waarschuwingssysteem niet meer functioneert. Dit kan het gevolg zijn een 'totaal-defect'. In hoofdstuk 4 gaan we hierop verder in.

¹¹ Een variant op deze overtreding is het shielden of jammen van de datatransmissie. In dat geval kan de voorziening de gereden kilometers en het logboek niet naar het Inningsbureau sturen.

tegen een lager tarief worden gereden of een kortere afstand worden gesimuleerd. Ook hier geldt dat andere voorzieningen ook gestoord kunnen worden.

De schaal waarop jamming, meaconing of spoofing plaats vindt, kan sterk uiteenlopen. Kleine stoorzenders zijn bedoeld om een individuele voorziening te beïnvloeden. De sterkte van de stoorzenders kan echter enorm variëren. Zo kunnen grotere zenders de GNSS-ontvangst in een ruime cirkel verstoren.

Secundair systeem

De risico's rond het secundaire systeem zijn direct gerelateerd aan de voorgeschreven procedures voor buitenlandse vrachtwagens zonder registratievoorziening. Het systeem kent in de kern twee verplichtingen, namelijk: het opgeven van een aantal gegevens bij binnenkomst van Nederland (waaronder eventueel de kilometerstand) en het registreren van het verlaten van het land. De mogelijke overtredingen zijn dan:

- niet (tijdig) melden van binnenkomst
- niet (tijdig) melden van vertrek
- verstrekken onjuiste kilometerstanden bij binnenkomst en/of vertrek
- opgeven van een lagere gewichtsklasse en/of Euroklasse.

Inschrijving in KMP-register

Het kilometertarief is afhankelijk van de kenmerken van het voertuig (o.a. CO₂-klasse, gewicht en brandstofsoort). Verder zijn er diverse categorieën weggebruikers die vrijgesteld zijn van de wettelijke verplichtingen dan wel rijden tegen een gereduceerd tarief. Teneinde de 'juiste' heffing op te kunnen leggen, is het cruciaal dat voertuigen correct zijn opgenomen in het KMP-register. Dit register legt dan de link met bijvoorbeeld het kentekenregister zodat de voertuiggebonden kenmerken gecontroleerd kunnen worden.

3 Systeem op hoofdlijnen

3.1 Uitgangspunten van het systeem

Het toezicht- en handhavingsarrangement steunt op een aantal pijlers die we hieronder kort beschrijven.

Pijler 1: Redeneren vanuit de risico's

Teneinde een goed inzicht te krijgen in de mogelijke risico's is – zoals beschreven in hoofdstuk 2 – het gehele heffingsproces aan een grondige analyse onderworpen. Daarmee sluiten we nauw aan bij de *Kaderstellende Visie op Toezicht* die door het kabinet is opgesteld en de *Leidraad objectgericht risicomanagement door rijkstoezichthouders*¹².

Pijler 2: Verantwoordelijkheden juist beleggen; borging door certificering

'De markt' speelt een grote rol in de uitvoering van de Wet kilometerprijs. Niet alleen neemt zij de ontwikkeling en de productie van de voorzieningen voor rekening, ook is ze verantwoordelijk voor de juiste inbouw en een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening. Door op diverse plaatsen 'checks en balances' in te bouwen en – waar mogelijk – het toezicht bij het bedrijfsleven zelf neer te leggen, is een hoog niveau van naleving geborgd.

Pijler 3: Optimaliseren spontane naleving (oftewel preventie)

Zoals uit de volgende hoofdstukken naar voren komt, is het optimaliseren van de naleving in de gehele Wet kilometerprijs en het onderliggende uitvoeringsproces een belangrijk punt van aandacht. Het gedachtegoed van de *Tafel van 11* hebben we daarbij als leidraad gebruikt¹³. Alles is er op gericht de spontane naleving te optimaliseren. Er zijn op tal van plaatsen borgende maatregelen getroffen. Verder wordt het de nalever zo makkelijk mogelijk gemaakt en zal de overtreders bewust inspanningen moeten plegen om de wet te overtreden. Daarnaast is het toezicht- en handhavingsarrangement zo ontworpen dat overtreders op geen enkele wijze systematisch controles kunnen vermijden en zodoende onvermijdelijk tegen de lamp lopen. De feitelijke controle- en pakkans zijn met andere woorden groot. Het spreekt voor zichzelf dat dit ook breed wordt gecommuniceerd waardoor ook – mede door de beoogde grote zichtbaarheid van controles – de subjectieve controle-, pak- en sanctiekans hoog zullen zijn¹⁴. Mede hierdoor is het realiseren van financieel gewin door niet-naleven op langere termijn niet haalbaar.

Hierdoor is sprake van een hoge mate van 'automatische' naleving. Mede op basis van ervaringen uit het buitenland en diverse analyses schatten we in dat 98% van de gereden kilometers juist wordt gedeclareerd. Dit betekent dat met 2% van de gereden kilometers al dan niet bewust wordt gefraudeerd.

¹² Beraad van Inspecteurs-Generaal, Werkgroep Risicoanalyse, april 2006.

¹³ De *Tafel van 11* is een instrument om de naleving van wetten en regels te analyseren. De tafel bestaat uit elf dimensies die tezamen verklaren waarom wetgeving al dan niet wordt nageleefd. Daarbij is een onderscheid gemaakt in 'spontane nalevingsdimensies' en 'handhavingsdimensies'. De Tafel is ontwikkeld door het ministerie van Justitie.

¹⁴ Ter illustratie: het systeem is zo ingericht dat weggebruikers gemiddeld genomen minimaal iedere 200 kilometer visueel een controle (denken te) waarnemen.

Tafel van 11; dimensies van naleving

De *Tafel van 11* is een instrument om de naleving van wetten en regels te analyseren. De tafel bestaat uit elf dimensies die tezamen verklaren waarom wetgeving al dan niet wordt nageleefd. Daarbij is een onderscheid gemaakt in 'spontane nalevingsdimensies' en 'handhavingsdimensies'¹⁵. De Tafel is ontwikkeld door het ministerie van Justitie.

Spontane naleving

1. Kennis van regels
2. Kosten / baten van (niet-)naleving
3. Mate van acceptatie beleidsdoel en uitwerking daarvan
4. Normgetrouwheid doelgroep
5. Niet-overheidscontrole ('horizontale' controle)

Handhavingsdimensies

6. Meldingskans
7. Controlekans
8. Detectiekans
9. Selectiviteit
10. Sanctiekans
11. Sanctie-ernst

Dit arrangement focust met name op de dimensies twee en zes t/m 11. De dimensies één en drie zijn leidend bij het communicatietraject. Dimensie vijf wordt in ander verband uitgewerkt.

Pijler 4: Toezicht en handhaving vindt grotendeels 'geautomatiseerd' plaats

Gezien de omvang van de doelgroep is gezocht naar methoden om effectief en efficiënt toezicht te kunnen houden op grote aantallen weggebruikers. Dit heeft geleid tot een toezichtarrangement dat sterk leunt op toezicht met behulp van vaste portalen en analyses vanuit het Handhavingsbureau. Hierdoor kunnen grote aantallen waarnemingen automatisch worden gedaan en afgehandeld zonder dat daar een grote personele capaciteit mee is gemoeid.

Pijler 5: Registratievoorziening; spil van het systeem

De registratievoorziening is een cruciaal onderdeel van het arrangement. Niet alleen is het voorhanden hebben van een goed werkende voorziening de crux van de Wet kilometerprijs, het apparaat kent een aantal functionaliteiten die als doel hebben het toezicht te ondersteunen. Zo maakt de registratievoorziening het mogelijk om het toezicht voor het overgrote deel geautomatiseerd af te doen (pijler 4).

Ongeacht de vraag of het systeem langs private (hoofdspoor) of publieke lijnen (garantiespoor) of wordt uitgevoerd, geldt dat de **registratievoorziening** een aantal voor de handhaving relevante functionaliteiten bezit. Het gaat om de volgende:

¹⁵ Voor een uitvoerig overzicht, zie: *De 'Tafel van elf', een veelzijdig instrument*, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, oktober 2006

- Verwerkingseenheid
- GNSS-ontvanger
- DSRC-voorziening
- Data-transmissie (GPRS)
- Sensoren (waaronder een bewegingssensor)
- Trusted Element (TE)
- Logboek waarin 'ongewenste' gebeurtenissen worden vastgelegd.

Onder het motto 'vóórkomen is beter dan bestrijden' wordt het potentiële overtreeders zo moeilijk mogelijk gemaakt. Naleven moet eenvoudig zijn en min of meer automatisch gaan, terwijl niet-naleven lastig moet zijn en een bewuste keuze. Dit principe is uitgangspunt geweest bij het ontwerp van de registratievoorziening. Deze is niet alleen gebruiksvriendelijk (gaat vanzelf aan, toont en registreert juist functioneren en vereist geen handelingen van automobilist) maar ook lastig te 'kraken' en vandalisbestendig.

De registratievoorziening is in staat om zelf – met behulp van sensoren en algoritmen – verschillende vormen van fraude te detecteren. Zo worden onder andere langdurige afwezigheid van het GNSS-signaal en onlogische opeenvolgingen van coördinaten geregistreerd. Gedetecteerde onregelmatigheden worden geregistreerd in het logboek en periodiek – ondertekend door het TE – verzonden naar het Handhavingsbureau. Hierdoor zijn het toezicht en de handhaving niet afhankelijk van 'heterdaadjes' maar kunnen ook eerder gemaakte overtredingen worden vastgesteld.

Pijler 6: Toezicht en handhaving aan de wegkant vormen het sluitstuk

Het Handhavingsbureau is weliswaar in staat de grote bulk van overtredingen te detecteren en te sanctioneren maar kan niet alles ondervangen. Daarom vindt - vanuit de overweging dat de controle- en pakkans niet nul mogen zijn¹⁶ – als sluitstuk ook toezicht en handhaving langs de wegkant plaats. Dat bestaat in grote lijnen uit het toezicht houden op het hoofd- en onderliggend wegennet, het uitvoeren van gerichte (thema)controles op met name het onderliggend wegennet en het eventueel staande houden van notoire overtreeders en misbruikers van het systeem (via de black list, zie verderop). Om de doelmatigheid van hun optreden te maximaliseren, krijgen de betreffende toezichthouders de beschikking over speciale apparatuur.

3.2 Preventie en detectie; instrumenten van toezicht en handhaving

Het doel van het toezicht- en handhavingssysteem is vast te stellen of de marktpartijen en weggebruikers voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Wet kilometerprijs, eventuele afwijkingen te detecteren en zo nodig te corrigeren. Het systeem maakt gebruik van de volgende instrumenten die niet op zich staan maar elkaar versterken:

- erkenning en certificering
- administratieve controles
- toezicht aan de wegkant (camera's en surveillances)
- handhavingscommunicatie

¹⁶ Dat is een belangrijke dimensie uit de Tafel van elf.

In de volgende paragrafen gaan we hierop nader in.

3.2.1 *Erkenning en certificering; borgen van de naleving*

Zoals eerder opgemerkt, heeft de markt een belangrijke rol in de uitvoering van de kilometerbeprijzing. Zo zijn bedrijven verantwoordelijk voor de productie, inbouw en periodieke keuring van de voorzieningen, afsluiten van contracten met kentekenhouders, het uitlezen van de voorzieningen en het aanleveren van de geaggregeerde verplaatsingsgegevens aan de overheid.

Teneinde de kwaliteit van deze diensten te borgen, zijn alleen voorzieningen met een typegoedkeuring toegestaan en mogen uitsluitend erkende bedrijven op de markt opereren. Het eisenpakket waaraan registratievoorzieningen en bedrijven (producenten, inbouwers en serviceproviders) moeten voldoen om respectievelijk een typegoedkeuring of een erkenning te krijgen, wordt na consultatie van de marktpartijen uitgewerkt. Ook de wijze waarop het toezicht op de erkenningen plaats gaat vinden krijgt nadere uitwerking. Hieronder gaan we kort in op de hoofdlijnen.

Registratievoorzieningen

Alleen voorzieningen met een typegoedkeuring mogen op de markt worden gebracht. Van dergelijke voorzieningen is bewezen is dat ze aan de technische en functionele vereisten voldoen. De RDW verleent de typegoedkeuring. Door onder andere analyses van de defectmeldingen verkrijgt de RDW inzicht in de kwaliteit van de voorzieningen en kunnen nadere eisen worden gesteld.

Omdat één van de vereisten aan inbouwers is dat ze alleen toegestane voorzieningen inbouwen, is een strikt toezicht of alleen goed gekeurde apparaten op de markt worden gebracht niet noodzakelijk. De vraag ernaar zal immers minimaal zijn. De ervaring leert dat inbouwers niet genegen zijn hun erkenning op het spel te zetten.

Inbouwers

De inbouw van registratievoorzieningen is voorbehouden aan erkende bedrijven en personen. Aan deze erkenning worden – conform de APK – een aantal nog te formuleren eisen verbonden. De inbouwer controleert de goede werking van de voorziening en meldt het voertuig aan bij het Inningsbureau (met vermelding van onder andere kenteken en TE). Periodiek beziet de RDW of een inbouwer aan de gestelde eisen voldoet.

Serviceproviders

Om op de markt te mogen opereren, dienen serviceproviders erkend te zijn. Onderdeel van de eisen die aan erkenning verbonden zijn, is kwaliteitsborging. Wanneer een serviceprovider een systeem voor kwaliteitsborging bezit, wordt systeem door een certificerende instelling beoordeeld. Het certificaat dat het resultaat is van een positieve beoordeling dient om aan te tonen dat aan dat deel van de erkenningsvereisten is voldaan. Het certificaat dient onder accreditatie te zijn afgegeven. Het intrekken van een certificaat door een certificerende instelling kan leiden tot intrekking van de erkenning.

Op de erkenningsvereisten die niet onder het certificaat vallen (bijvoorbeeld integriteits- en continuïteitseisen) ziet de overheid zelf toe.

In het kader van de erkenning wordt het prestatieniveau van de serviceproviders gevolgd. Daartoe worden – na consultatie van de marktpartijen – zogenoemde KPI's vastgesteld. De erkende providers dienen periodiek te rapporteren aan de hand van deze KPI's. Wanneer de vereiste waarden niet worden behaald, dient de provider correctieve maatregelen te treffen. Indien de provider in gebreke blijft, kan de erkenning worden ingetrokken.

3.2.2 *Administratieve controles*

Het administratief toezicht stoelt voornamelijk op de informatie die door de registratievoorziening wordt gegenereerd en door bestandsvergelijkingen wordt verkregen. Deze vorm van toezicht (en de daaruit voortvloeiende handhaving) is één van de kerntaken van het Handhavingsbureau.

Voor de uitvoering van het toezicht maakt het Handhavingsbureau gebruik van een zogenoemde '**white list**', een '**grey list**' en een '**black list**'. Het spreekt voor zichzelf dat deze lijsten conform de daarvoor geldende wettelijke kaders (waaronder de privacywetgeving) worden toegepast¹⁷.

Op de '**white list**' zijn de kentekens van voertuigen opgenomen die 'legaal' geen registratievoorziening hebben ingebouwd. Daarbij gaat het om de vrijgestelde groepen als taxi's, old timers, ambulances en dergelijke. Bij iedere passage van een mobiel, verplaatsbaar of vast portaal worden deze voertuigen aan de hand van het kenteken geïdentificeerd. Het portaal constateert immers een onregelmatigheid (voertuig zonder registratievoorziening). Wanneer het kenteken op de white list staat vermeld, wordt de waarneming automatisch uit het handhavingproces gehaald. Vervolgacties zijn immers niet nodig.

Niet in alle gevallen kunnen overtredingen met voldoende zekerheid met één portaalwaarneming worden vastgesteld. In sommige gevallen zijn meerdere passages noodzakelijk om voldoende bewijs te verzamelen. Bij een vermoeden van een overtreding wordt een kenteken daarom op de zogenoemde '**grey list**' geplaatst. Van kentekens die op deze lijst staan, worden de portaalpassages vastgehouden totdat voldoende bewijs is verzameld van ofwel juiste deelname ofwel een overtreding. In het eerste geval wordt het kenteken direct van de lijst afgevoerd, in het tweede geval vindt sanctionering plaats.

Ook vrachtwagens die op kilometerbasis participeren in het secundaire systeem krijgen een vermelding op de grey list. Dit om te kunnen bepalen hoeveel kilometer zijn minimaal binnen Nederland hebben afgelegd in lijn is met het aantal gereden kilometers dat ze opgeven wanneer ze Nederland verlaten (plausibiliteitscheck). Tot slot worden periodiek groepen kentekens op de grey list gezet teneinde te kunnen verifiëren of de gedeclareerde kilometers in lijn zijn met de waarnemingen die door het toezichtstelsel zijn gedaan. Voor de duidelijkheid: het gaat puur en alleen om het bepalen van het minimum aantal kilometers dat in de betreffende

¹⁷ De lijsten worden – voor zover vereist - conform de daarvoor geldende procedures gemeld bij het CBP.

periode is afgelegd. Informatie over de portaalpassages wordt direct vernietigd. Hierdoor is absoluut uitgesloten dat het verplaatsingsgedrag is te volgen.

Notoire overtreders die zich niets gelegen laten liggen aan de sancties die door het Handhavingsbureau worden opgelegd, kunnen uiteindelijk alleen door een staandehouding worden aangepakt. Deze groep wordt daarom op de **'black list'** geplaatst. Deze lijst draagt het handhavingsbureau over aan de politie. Tijdens surveillances en themacontroles scant de politie automatisch de kentekens van (passerende) auto's en wordt gecontroleerd of er een match is met de black list. Indien dat het geval is, krijgt de surveillant daarvan een melding en kan hij/zij overgaan tot staandehouding.

Registervergelijkingen

Op enig moment krijgt een kentekenhouder de oproep om een registratievoorziening in te laten bouwen. Wanneer dat gebeurd is, doet het inbouwstation daarvan melding. Door het bestand met oproepen te vergelijken met het 'inbouwbestand' is eenvoudig vast te stellen of de houder aan zijn verplichtingen heeft voldaan. Wanneer dat niet het geval is, kan vanuit het Handhavingsbureau actie worden ondernomen.

Hetzelfde geldt voor de houders die een kapotte voorziening hebben gemeld. Binnen drie weken zou dan een melding van het inbouwstation naar het Innings- en Handhavingsbureau moeten gaan dat inbouw heeft plaats gevonden. Ook iets dat eenvoudig administratief is vast te stellen en zondig te sanctioneren.

Informatie registratievoorziening

De registratievoorziening verzendt periodiek de geaggregeerde verplaatsingsgegevens en de statusinformatie naar het Inningsbureau en het Handhavingsbureau. Door deze data te vergelijken met onder andere de gegevens uit het logboek en waarnemingen door de wegkantapparatuur kan de plausibiliteit van de declaraties worden vastgesteld.

Zo kunnen overtredingen (of aanwijzingen daarvoor) worden vastgesteld. Bij voldoende bewijs kan dit leiden tot een ambtshalve defectverklaring (bijvoorbeeld wanneer het satelliet signaal onwaarschijnlijk veel wegvalt), het direct opleggen van sancties (bijvoorbeeld een motorrijtuig dat buiten de reparatietermijn nog rijdt) tot aan het verplicht vervangen / repareren van de registratievoorzieningen.

Bestandsvergelijkingen

In onderzoek is welke bestanden gegevens bevatten die aanknopingspunten bieden voor het toezicht op de Wet kilometerprijs. In ieder geval gaat het Handhavingsbureau gebruik maken van de databank Nationale Autopas (NAP)¹⁸. Steekproefsgewijs of bijvoorbeeld bij ongebruikelijke declaraties kunnen de gegevens uit de databank vergeleken worden met die van het Inningsbureau. Wanneer er grote afwijkingen zijn, kan dat reden zijn de houder op te roepen zijn registratievoorziening te laten vervangen of om een verklaring te vragen.

¹⁸ Bedrijven die deelnemen aan de Nationale Autopas voegen bij reparaties, onderhoud en dergelijke de actuele kilometerstand van de betreffende auto toe aan de NAP-databank. Onder andere alle BOVAG-autobedrijven participeren in NAP.

3.2.3 Toezicht en handhaving aan de wegkant

Het toezicht aan de wegkant beoogt drie doelen.

- In de eerste plaats moet worden vastgesteld of een registratievoorziening in een voertuig aanwezig is.
- Vervolgens moet bepaald worden of de voorziening en het voertuig juist aan elkaar gekoppeld zijn (koppeling TE / kenteken).
- Tot slot dient de juiste werking van de voorziening te worden gecontroleerd.

Mochten hieruit (vermoedens) van overtredingen of misdrijven naar voren komen, dan wordt handhavend opgetreden. De volgende instrumenten worden ingezet.

Vaste portalen

Handhavingsportalen spelen een belangrijke rol bij het toezicht op het hoofdwegennet. De vaste portalen kunnen grote verkeersstromen aan en classificeren (al dan niet permanent) de passerende voertuigen, stellen vast of de (juiste) voorziening aanwezig is en goed functioneert. Hiertoe vraagt het portaal via de DSRC-module naar de unieke identificatiecode, het bijbehorende kenteken, actuele tijd en locatie, voertuigklasse en het serienummer van het tariefschema. Verder wordt het logboek met speciale gebeurtenissen deels uitgelezen. In het Handhavingsbureau vindt nog een aantal aanvullende analyses plaats. Zo wordt bezien of het kenteken van het motorrijtuig gekoppeld is aan de voorziening (alle kentekens worden herkend¹⁹) en of het motorrijtuig is vrijgesteld.

Vooralsnog zijn honderd portalen voorzien voornamelijk op het hoofdwegennet. Ze worden verspreid over Nederland geplaatst bij flessenhalzen, drukke trajecten enz.

Verplaatsbare portalen

Met de vaste portalen wordt vooral het hoofdwegennet bestreken²⁰. Daarom kent het stelsel ook 'verplaatsbare portalen'. Deze portalen (vergelijkbaar met de mobiele rijbaansignaleringen die op aanhangers zijn geplaatst) worden periodiek op strategische plaatsen op het onderliggend wegennet (zowel binnen als buiten de bebouwde kom) gepositioneerd. Daarbij valt te denken aan drukke wegen maar ook aan invalsroutes bij grote evenementen, bij grote parkeerplaatsen enzovoorts. Het verplaatsbare portaal bestrijkt één of meerdere rijstroken en beschikt over dezelfde apparatuur als een vast portaal. Omdat de portalen langs drukke punten met veel verkeer worden geplaatst is het 'subjectieve' bereik van dit instrument relatief hoog.

Vooralsnog zijn vijf à zes verplaatsbare portalen voorzien. De analyse van de gegevens is een taak van het Handhavingsbureau.

Mobiele apparatuur

In aanvulling op de verplaatsbare portalen vindt het toezicht op het onderliggende wegennet plaats met behulp van mobiele apparatuur. De apparatuur is klein genoeg om in een auto te installeren of aan de kant van de weg op te stellen. Het verrassingseffect is daarmee hoog. Verder kan de apparatuur rijdend gebruikt worden (bijvoorbeeld bij het inhalen). Bij een vaste opstelling is de werkwijze hetzelfde als bij vaste portalen.

¹⁹ Gebruik wordt gemaakt van ANPR (automatic number plate recognition).

²⁰ Slechts op een aantal plaatsen op het onderliggend wegennet zijn vaste portalen voorzien.

Themacontroles met opvang

In aanvulling op het toezicht met behulp van de portalen vindt ook 'fysiek' toezicht aan de wegw kant plaats. Door het toezicht op de Wet kilometerprijs toe te voegen aan de honderden brede themacontroles die jaarlijks plaats vinden, worden grote groepen weggebruikers gecontroleerd en kunnen overtreders zonodig direct worden gesanctioneerd. De toezichthouders krijgen daarvoor de beschikking over hand held apparatuur.

Ook voor wat betreft het secundaire systeem vindt aansluiting bij reguliere controles van bijvoorbeeld rij- en rusttijden of overbelading plaats. Tegelijkertijd controleert de toezichthouder dan aanwezigheid en juistheid van de inboeking. De toezichthouder kan direct boetes opleggen. Een overtreder mag pas zijn weg vervolgen wanneer de boete is voldaan.

Surveillanceteams

Notoire overtreders en/of misbruikers van het systeem worden – wanneer alle andere mogelijkheden zijn uitgeput – op de zogenoemde '*gecategoriseerde black list*' gezet. Dat wil zeggen dat behalve het kenteken ook de reden is vermeld waarom voertuigen op deze lijst staan²¹. Surveillancewagens van de politie die zijn uitgerust met zogenoemde ANPR-apparatuur krijgen een directe verbinding met de black list. De ANPR-apparatuur scant automatisch de kentekens van voertuigen in de omgeving. Wanneer sprake is van een hit kan de politie overgaan tot staandehouding, nader onderzoek uitvoeren en zonodig actie ondernemen.

3.2.4 Handhavingscommunicatie

Een ander belangrijk instrument om de subjectieve controle- en pakkans zo hoog mogelijk te maken, is handhavingscommunicatie. Doel van de communicatie is het beeld te bevestigen dat het systeem nagenoeg 'waterdicht' is, dat er streng gecontroleerd en opgetreden wordt en dat niet-naleven in geen enkel geval tot financieel gewin zal leiden. Verder kan de ernst van bepaalde overtredingen breed worden uitgemeten (bijvoorbeeld het gegeven dat jammen ook hulpdiensten kan belemmeren).

3.3 Sanctiestelsel; straf- en bestuursrecht

In het Coalitieakkoord is opgenomen dat "verdere verkokering en versnippering van de handhaving wordt tegengegaan". De Minister van Justitie heeft daarom een algemeen kader opgesteld dat de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving vergemakkelijkt²². Uitgangspunt daarbij is dat duale handhaving van één en dezelfde norm, dus zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk ongewenst is. Aan de andere kant schetst de nota een aantal situaties

²¹ Dat maakt het mogelijk dat de politie bij meerdere hits de zwaarste kan kiezen.

²² Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel, Eerste Kamer, vergaderjaar 2008 – 2009, 31 700 VI, D

waarin duale handhaving een zinvolle keuze kan zijn. De nota stelt dat duale handhaving beperkt moet worden tot situaties waarin daarvoor goede en dwingende redenen bestaan en dit door de handhavende organisaties als uitvoerbaar wordt beoordeeld.

Primair strafrecht

In lijn met het in de bovengenoemde nota gepresenteerde afwegingskader vindt de handhaving van de Wet kilometerprijs primair langs strafrechtelijke lijnen plaats. Aangesloten is bij de Wet OM-afdoening. Binnen de kaders van deze wet zullen zowel de OM-, de Politie- als de bestuurlijke strafbeschikking worden toegepast.

De wet voorziet in het opleggen van geldboetes en gevangenisstraffen. Deze instrumenten hebben tot doel de overtreder te bestraffen en het eventuele genoten financiële voordeel te ontnemen. De verwachting is dat hiervan een afschrikwekkende werking uitgaat. De 'rationele overtreder' zal in de regel het risico niet gaan lopen.

Gedragingen die tot doel hebben het GNSS-signaal te verstoren of de werking van de registratievoorziening te beïnvloeden worden zwaar gesanctioneerd. Dergelijke gedragingen kunnen niet alleen worden bestraft met een geldboete van de vijfde categorie (met een maximum van € 67.000,-)²³, maar ook met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar. Daarbij is aansluiting gezocht bij de strafmaat van artikel 326c Wetboek van Strafrecht (strafbaarstelling van iemand die, zonder daarvoor te willen betalen, door een technische ingreep of met behulp van valse signalen, gebruik maakt van een dienst die via telecommunicatie aan het publiek wordt aangeboden). Het financiële belang van de Staat is zo groot, dat in dit geval een gevangenisstraf op zijn plaats is. Bovendien kan de verstoring gevolgen hebben voor andere toepassingen waarbij van GNSS gebruik wordt gemaakt en daarmee niet alleen zorgen voor grote overlast maar ook situaties met gevaarstelling veroorzaken.

Voor een aantal gedragingen zijn bestuursrechtelijke sancties onmisbaar

In aanvulling op het strafrechtelijk instrumentarium kent de wet twee bestuursrechtelijke herstelsancties, te weten de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom. Met deze bestuursrechtelijke instrumenten worden de slagkracht van het Handhavingsbureau en daarmee de effectiviteit van de handhaving sterk vergroot. De herstelsancties zijn van groot belang voor de goede uitvoering van de wet, omdat daarmee waar nodig de aanwezigheid van een goed functionerende registratievoorziening op actieve wijze kan worden gerealiseerd. Daarmee wordt de druk op de politie sterk verminderd waardoor deze zich kan concentreren op de zwaardere gevallen (black list).

Het doel van de genoemde instrumenten is primair de overtreder zo snel mogelijk te dwingen (door financiële prikkels of door fysiek ingrijpen) de overtreding te beëindigen. In laatste instantie doet de overheid het zelf. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Op enig moment ontvangt een houder van een voertuig een brief waarin hem wordt medegedeeld dat hij verplicht is om zijn motorrijtuig vóór een

²³ Artikel 23, vierde lid van het Wetboek van Strafrecht.

bepaalde datum te laten uitrusten met een registratievoorziening. Als de houder verzuimt om voor de genoemde datum tot inbouw over te gaan, is dat een overtreding waarvoor door het Handhavingsbureau een boete kan worden opgelegd. Wanneer de boete(s) niet leiden tot beëindiging van de overtreding wordt het strafrechtelijk traject beëindigd (met uitzondering van acties voor de inning van al opgelegde boetes). Aan de houder wordt vervolgens een last onder dwangsom opgelegd. Dit betekent dat wanneer hij niet binnen een bepaalde termijn de registratievoorziening alsnog heeft laten inbouwen, er per dag een bepaald bedrag aan dwangsom zal worden verbeurd, tot een bepaald maximum. Als het maximum van de dwangsom bereikt is en ook dan nog geen inbouw heeft plaats gevonden, kan de overheid op kosten van de overtreder overgaan tot het laten inbouwen van de registratievoorziening.

Het voorbeeld laat zien dat, in aanvulling op het opleggen van een boete, het Handhavingsbureau actief kan inzetten op het bewerkstelligen van een normconforme situatie. Een eventuele neiging van de houder tot het vertonen van calculerend gedrag (de pakkans, afgezet tegen de hoogte van de boete) zal hierdoor naar verwachting worden onderdrukt. Bovendien is een actieve opstelling van de overheid ook goed voor het behoud van het draagvlak voor het systeem van kilometerprijs (gelijke monniken, gelijke kappen).

3.4 Toezichthoudende en handhavende organisaties; wie doet wat?

Diverse organisaties zijn betrokken bij het toezicht op en de handhaving van de Wet kilometerprijs.

Certificerende organisaties: toezicht door middel van accreditatie

Certificerende instellingen zijn marktpartijen die in opdracht van bedrijven beoordelen of kwaliteitssystemen, fabricageprocessen of producten van die bedrijven voldoen aan eerder vastgelegde normen. Om deskundigheid en onafhankelijkheid aan te tonen, kunnen certificerende instellingen zich laten accrediteren door een accrediterende instelling die is aangesloten bij de European co-operation for Accreditation (EA). De EA onderhoudt een systeem van peer-reviews waarmee de kwaliteit van de accrediterende instelling geborgd wordt.

Van certificerende instellingen die in het kader van de Wet kilometerprijs certificaten verlenen, is accreditatie door een EA-lid, in Nederland de Raad voor Accreditatie, vereist. In het geval dat certificaten rechtstreeks toegang tot de markt geven, krijgen de certificerende instellingen voor de activiteiten die daarmee samenhangen de status van zelfstandig bestuursorgaan. Dat houdt onder meer in dat tegen beslissingen van die certificerende instellingen met betrekking tot het verlenen van certificaten bezwaar en beroep open staat.

Toezicht op productie en inbouw van voorzieningen: RDW

Alleen voorzieningen met een typegoedkeuring mogen op de markt worden gebracht. De typegoedkeuring wordt verleend door de RDW op basis van testrapporten die de kwaliteit van de voorzieningen aantonen. De testrapporten worden in opdracht van de fabrikant/leverancier opgesteld door geaccrediteerde keuringsinstellingen. Door continu meldingen van kapotte en/of vervangen voorzieningen te analyseren, groeit het inzicht in de kwaliteit van de voorzieningen,

robuustheid enz. Deze gegevens kunnen worden benut om te controleren of aan de eisen voor typegoedkeuring wordt voldaan en ook om de toelatingseisen te preciseren en eventueel aan te scherpen.

De inbouw van registratievoorzieningen is voorbehouden aan erkende bedrijven en personen. De erkenning wordt – na een controle of een bedrijf aan de vereisten voldoet - verleend door de RDW. Periodiek beziet de RDW of het erkende bedrijf de erkenning mag behouden. Bovendien vinden steekproefsgewijze controles plaats om vast te stellen of de inbouw conform de eisen plaats vindt.

Handhavingsbureau: RDW

Een belangrijke pijler van het arrangement is dat het toezicht en de handhaving zoveel mogelijk geautomatiseerd plaats vinden. Het Handhavingsbureau – een organisatie die wordt ondergebracht bij de RDW – speelt in dat verband een belangrijke rol. Het Handhavingsbureau houdt ‘op afstand’ toezicht op de naleving van de wettelijke verplichtingen en is de plaats waar alle informatiestromen (onder meer uit de registers, wegkantapparatuur, signalen van derden enzovoorts) samenkomen.

Bij aanwijzingen of vermoedens van een overtreding stelt het Handhavingsbureau een zogenoemd *handhavingdossier* op. Wanneer een overtreding direct bewijsbaar is, legt het Handhavingsbureau een boete of een bestuursrechtelijke sanctie op. Mocht er echter een serieus vermoeden zijn maar is de bewijslast onvoldoende, dan zoekt het Handhavingsbureau naar aanvullend (eventueel ontlastend) bewijsmateriaal. Wanneer de verzamelde informatie voldoende ontlastend is, wordt het dossier gesloten. Mocht de nadere analyse echter leiden tot afdoende bewijzen dan wordt sanctionerend opgetreden.

Een ander belangrijk instrument van het Handhavingsbureau is de ‘ambtshalve defectverklaring’. Wanneer het Handhavingsbureau door bijvoorbeeld nadere bestudering van het logboek constateert dat de voorziening niet juist functioneert (maar desondanks een groen lampje blijft geven), kan de voorziening ‘op afstand’ defect worden verklaard. De houder dient dan zonodig een nieuwe voorziening in te laten bouwen. Deze bevoegdheid zal onder andere worden toegepast bij veelvuldig of langdurig jammen, shielden en dergelijke. De schuldvraag is bij dat type overtredingen lastig vast te stellen. Dat een voorziening niet conform de wettelijke vereisten functioneert is daarentegen hard aan te tonen. De defectverklaring is daarmee een effectief instrument om de overtreding te beëindigen.

Toezicht en handhaving op het hoofd- en onderliggend wegennet: Politie²⁴

Ook de politie speelt een belangrijke rol bij het toezicht op en de handhaving van de Wet kilometerprijs. Daarbij is nauwe aansluiting gezocht bij de processen, procedures en systemen zoals die al door de politie worden gehanteerd. De politie neemt de Wet kilometerprijs met andere woorden mee bij de uitoefening van de reguliere taken.

²⁴ De politie heeft ook een taak in de inningsketen (executie en ondersteuning). Dit valt echter buiten de scope van deze nota.

Tijdens grootschalige (thema)controles ziet de politie toe op de naleving van tal van wetten. Ook de Wet kilometerprijs wordt meegenomen. Naast 100% controles kan de politie apparatuur opstellen die kentekens scant van passerende voertuigen en controleert of het voertuig beschikt over de juiste en correct werkende registratievoorziening. De data die zo wordt verzameld, gaat voor analyse naar het handhavingsbureau. Wanneer een voertuig op de black list staat (of in het opsporingsregister) treedt de politie direct op. Dat geldt ook wanneer uit fysieke waarneming blijkt dat er fraude plaats vindt (bijvoorbeeld vernielde voorziening of shielding).

Een tweede belangrijke politietaak is het opvolgen van de black list. Hierop staan de kentekens van notoire overtreders of misbruikers van het systeem vermeld. Tijdens reguliere surveillances of speciale controles scannen camera's automatisch de kentekens van passerende auto's. Wanneer sprake is van een hit wordt het voertuig staande gehouden en de noodzakelijke actie(s) ondernomen.

In onderzoek is of het haalbaar is om politiewagens uit te rusten met speciale apparatuur waarmee tijdens reguliere surveillances op de achtergrond controles kunnen worden uitgevoerd. De politiewagens functioneren dan in feite als rijdend portaal. De informatie die op deze wijze wordt verzameld, gaat direct naar het Handhavingsbureau. Uiteraard kan de politie naar bevind van zaken handelend optreden, maar in de regel speelt dit proces zich buiten het zicht van de surveillant af.

Verder controleert de politie – opnieuw in het verlengde van de reguliere werkzaamheden als controles van rij- en rusttijden of overbelading – of vrachtwagens correct zijn aangemeld.

Voor alle activiteiten geldt dat de politie verbaliserend kan optreden, een last onder bestuursdwang kan opleggen of andere maatregelen kan treffen (waaronder inhouden kentekenbewijs). In de regel echter zal de afwikkeling plaats vinden door het Handhavingsbureau.

Politie: belangrijke rol in de opsporing

Het zal niet altijd eenvoudig zijn om overtreders direct te kunnen adresseren. De ervaring leert dat een groep overtreders zal trachten onzichtbaar te blijven. Vaak gaat het daarbij om (notoire) fraudeurs die op meerdere vlakken de wet overtreden. Vaak zijn de overtreders lastig te identificeren omdat hun adres vaak onbekend is of omdat ze bijvoorbeeld met gestolen auto's of kentekens rijden. Ze zijn hoe dan ook lastig traceerbaar maar belasten wel de toezicht- en handhavingsketen. Door bijvoorbeeld bestandsvergelijkingen en datamining kan er meer zicht worden verkregen op deze groep. Dit zal vaak brede analyses vergen en veelal leiden tot opvolging vanuit een breder perspectief dan alleen de Wet kilometerprijs. Het Handhavingsbureau en de politie gaan hierop gericht rechercheren met als doel misbruik en fraude ten aanzien van zowel de wet Kilometerprijs als op tal van andere wetten te verminderen.

Toezicht en handhaving in grensstreek: Koninklijke Marechaussee

De Koninklijke marechaussee gaat handhavingsportalen opstellen op een groot aantal grensovergangen. Deze portalen worden ook benut voor het toezicht op de

Wet kilometerprijs. Nader wordt verkend in hoeverre de marechaussee ook een rol kan spelen in het toezicht op de Wet kilometerprijs in de grensregio.

Ook hier geldt dat de afwikkeling in de regel plaats vindt door het Handhavingsbureau.

Toezicht en handhaving GNSS verstoring : Agentschap Telecom

Kleinschalige verstoringen van het GNSS-signaal worden gehandhaafd binnen het systeem van de Wet kilometerprijs. Het gaat dan om automobilisten die de registratievoorziening van het eigen motorrijtuig trachten te manipuleren. In de regel hebben zij de beschikking over een stoorzender met een klein bereik. Toezicht op en handhaving van relatief grootschalige verstoringen (bijvoorbeeld in een bepaalde regio) vallen buiten de scope van de Wet kilometerprijs. Niet alleen is specialistische deskundigheid en apparatuur noodzakelijk om dit vast te kunnen stellen, ook strekken de gevolgen verder dan alleen de Wet kilometerprijs. Tal van andere vitale maatschappelijke functies (waaronder onder andere hulpdiensten, bankverkeer, (lucht)havens en zelfs elektriciteitscentrales) lijden hieronder. Het Agentschap Telecom houdt daarom toezicht op de kwaliteit en de verstoring van het GNSS-signaal én op de fabricage, handel in en verkoop van apparatuur waarmee de signalen kunnen worden verstoord.

Handhaving Wet KMP: Openbaar Ministerie

Het OM speelt een belangrijke rol in de handhaving van de Wet kilometerprijs. Dit omdat gekozen is voor strafrechtelijke afdoening van de overtredingen en misdrijven.

4 Toezicht in de praktijk

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de praktijk. We beschrijven daarbij hoe het toezicht in zijn werk gaat. In het bijzonder besteden we daarbij aandacht aan de risico's die genoemd zijn in hoofdstuk 2. Per type overtreding beschrijven we de wijze van detectie, de manier waarop het behalen van financieel voordeel (een belangrijke prikkel om niet na leven) wordt voorkomen en de sanctionering.

4.2 Werking in grote lijnen

In grote lijnen werkt het systeem als volgt. Kentekenhouders krijgen bericht dat ze voor een bepaalde datum een registratievoorziening en TE in hun voertuig moeten laten installeren. Ze sluiten daarvoor een contract af met een serviceprovider en laten bij een erkend inbouwstation een goedgekeurde voorziening inbouwen. De inbouwer informeert de Inningsorganisatie (met vermelding van TE-nummer en kenteken) dat een voorziening is geïnstalleerd. Vanaf dat moment participeert het voertuig in het systeem. Dezelfde procedure geldt bij de aanschaf van een nieuwe auto²⁵. Wanneer deze onder het regime van de wet valt, dient het voertuig te beschikken over een werkende registratievoorziening en TE. De inbouw vindt onder dezelfde hierboven geschetste voorwaarden plaats.

Periodiek verstuurt de registratievoorziening de declaraties en het logboek naar het Handhavingsbureau. Binnen de grenzen van de privacywetgeving komt daarmee een schat aan relevante informatie automatisch ter beschikking voor de toezichthouder. In aanvulling daarop passeert het voertuig met enige regelmaat een vast of mobiel portaal (dan wel handheld) en wordt de juiste werking van de registratievoorziening gecontroleerd. Regelmatig stelt de politie tijdens themacontroles het correcte functioneren van de voorziening vast en controleert de ANPR-apparatuur in surveillancewagens of het kenteken van het voertuig niet op de black list staat en voor staande houding in aanmerking komt. Al deze informatie – nog aangevuld met data uit de registers – komt samen bij het Handhavingsbureau dat al naar gelang de bevindingen sanctionerend kan optreden. Voor de goede orde: het gaat daarbij nadrukkelijk niet om verplaatsingsgegevens maar alleen om informatie die duidt op het niet voldoen aan de wettelijke verplichtingen (zoals het rijden zonder registratievoorziening).

²⁵ De TE is voertuiggebonden. Alleen wanneer het kenteken vervalt (bijvoorbeeld bij buiten gebruikstelling of export), wordt de TE verwijderd.

APK-keuring; sluitstuk

In het onwaarschijnlijke geval dat de mogelijke overtredingen (met uitzondering van de verstoringen van de ontvangst) niet door het handhavingsapparaat worden afgevangen, rest het instrument van de APK-keuring. Een correct werkende voorziening is een voertuigeis. Wanneer de voorziening niet naar behoren functioneert, keurt het APK-station het voertuig niet goed en zal de houder een nieuwe voorziening in moeten laten bouwen. Omdat de APK-keuring strikt genomen niet tot het toezichtarrangement behoort, laten we dit instrument verder buiten beschouwing.

4.3 Geen of onjuiste installatie / aanmelding van de registratievoorziening

In de volgende paragrafen gaan we in op de wijze waarop de in hoofdstuk 2 beschreven risico's worden gedetecteerd en afgehandeld.

Geen installatie

Kentekenhouders worden ruim van tevoren geïnformeerd dat ze een registratievoorziening in moeten laten bouwen bij een erkend inbouwstation. Wanneer de voorziening is ingebouwd, doet het betreffende bedrijf daarvan melding.

Door bestandsvergelijkingen is eenvoudig vast te stellen of een houder de voorziening tijdig heeft laten inbouwen. Wanneer dit niet het geval is, wordt vanuit het Handhavingsbureau een boete opgelegd en de houder gesommeerd onverwijld een voorziening in te laten bouwen. Eventueel legt het Handhavingsbureau ook een last onder dwangsom op. Het betreffende voertuig mag niet meer aan het verkeer deelnemen.

Ook de handhavingsportalen constateren dat een voertuig geen voorziening heeft en fotograferen vervolgens het kenteken. Na nadere analyse door het Handhavingsbureau (er moet bijvoorbeeld vastgesteld worden of het voertuig niet vrijgesteld is) wordt een strafbeschikking opgelegd. Ook wordt de houder nogmaals gesommeerd voor een bepaalde datum een registratievoorziening te laten inbouwen. Daaraan wordt de last onder dwangsom gekoppeld. Wanneer de houder – ook na het doorlopen van het dwangsomtraject – niet overgaat tot inbouw wordt het kenteken op de black list geplaatst. Wanneer de politie de bestuurder staande houdt wordt deze beboet en het kenteken ingenomen. Pas wanneer een voorziening is ingebouwd en na een herkeuring, krijgt de houder het kenteken terug. Dit betekent per saldo dat het voertuig tot die tijd niet aan het verkeer mag deelnemen. In voorkomende gevallen bouwt de overheid de voorziening in op kosten van de overtreder (bestuursdwang).

Onjuiste installatie / aanmelding van de registratievoorziening

Door een reeks maatregelen is het risico van een onjuiste installatie of aanmelding van de registratievoorziening minimaal. Zo zijn alleen voorzieningen met een typegoedkeuring toegelaten tot de markt. De inbouw en aanmelding mag alleen uitgevoerd worden door erkende inbouwstations. De RDW houdt toezicht op deze bedrijven, langs dezelfde lijnen als op de garages met een APK-erkenning. De ervaring leert dat de geldende procedures en de commerciële belangen van de

inbouwstations van dien aard zijn, dat een onjuiste installatie en/of aanmelding in de praktijk een zeldzaamheid zal zijn.

Mocht het onverhoopt toch voorkomen, dan wordt dit geconstateerd door de handhavingsportalen. Vastgesteld wordt dat de voorziening niet juist functioneert (door foute installatie) of dat deze onbekend is (in geval van onjuist aanmelden). Het kenteken van het betreffende voertuig wordt naar het Handhavingsbureau gestuurd en de gegevens nader geanalyseerd. Vervolgens beboet het Handhavingsbureau de houder en wordt deze gesommeerd opnieuw een voorziening in te laten bouwen. Wanneer de politie het voertuig – bijvoorbeeld bij een grote controle – aantreft of stopt, kan het kentekenbewijs worden ingenomen en wordt de houder beboet. Het voertuig dient dan een herkeuring te ondergaan. Na goedkeuring krijgt de houder het kentekenbewijs terug. Ook kan bestuursdwang worden toegepast.

Een variant op de hierboven beschreven situatie is dat een bedrijf zich voordoet als 'erkend inbouwer'. Doordat dit bedrijf geen voertuigen aan kan melden, participeert een voertuig – ondanks de inbouw – niet in het systeem. Voor het systeem komt dit neer op het niet tijdig laten inbouwen van een voorziening. De afhandeling van de overtreding vindt op dezelfde wijze plaats. Houders die te goeder trouw hebben gehandeld, zullen contact op nemen met de het Handhavingsbureau. Hen wordt gevraagd naar het bedrijf dat de voorziening zegt te hebben ingebouwd en aangemeld. Tegen deze bedrijven wordt vervolgens opgetreden.

4.3.1 *Disfunctionerende registratievoorziening*

Onjuist functionerende voorziening

Wanneer een registratievoorziening defect raakt, is dit duidelijk zichtbaar voor de bestuurder. Hij/zij dient dit binnen acht uur te melden aan het Handhavingsbureau. Binnen drie weken dient het defect te zijn verholpen. De houder krijgt voor de tussenliggende periode een forfaitaire heffing opgelegd²⁶.

Overschrijding termijnen

De portalen en/of de politie signaleren dat de voorziening niet goed functioneert en fotograferen het kenteken van het betreffende voertuig. Deze foto's worden door het Handhavingsbureau geanalyseerd. Zo wordt gecontroleerd of het voertuig een registratievoorziening heeft en of een defectmelding is gedaan. Meerdere waarnemingen kunnen dan tot gevolg hebben dat het Handhavingsbureau vast kan stellen dat de acht-uurtermijn is overschreden. In dat geval treedt het Handhavingsbureau sanctionerend op en wordt de voorziening bovendien ambtshalve defect verklaard.

Het bewaken van de termijn van drie weken vindt administratief plaats. Een inbouwstation meldt de gerepareerde/vervangen voorziening immers opnieuw aan.

²⁶Mogelijk leidt dit tot een (beperkt) financieel voordeel doordat de forfaitaire heffing lager uitvalt dan de heffing die de houder normaal gesproken zou hebben gekregen. Daarmee zou het kunnen lonen om de voorziening regelmatig kapot te melden. Echter, omdat de reparatiekosten voor de houder zijn, is het praktisch onmogelijk om financieel voordeel te behalen.

Via bestandsvergelijkingen stelt het Handhavingsbureau vast of de termijn al dan niet is gehaald.

Wanneer het Handhavingsbureau een overschrijding van de acht uurtermijn of de termijn van drie weken constateert, sommeert ze de kentekenhouder direct actie te ondernemen. Het voertuig mag niet meer aan het verkeer deelnemen en de houder krijgt een boete opgelegd. Blijft de houder volharden in de overtreding dan start het Handhavingsbureau de dwangsom- en zonodig de black listprocedure.

Defect zonder signaal

Het is overigens mogelijk dat de registratievoorziening niet goed functioneert maar dat niet kenbaar maakt aan de bestuurder. De storingen duren dan bijvoorbeeld niet lang genoeg (bijvoorbeeld in geval van jammes). In het logboek worden dergelijke storingen wel geregistreerd. Door de data uit de logboeken te analyseren, kan het Handhavingsbureau een vermoeden van fraude opbouwen of constateren dat een voorziening defect is. In dergelijke gevallen gaat het Handhavingsbureau over tot de ambtshalve defectverklaring en wordt de houder gesommeerd de voorziening te vervangen. Bij overtuigende bewijzen van fraude legt het Handhavingsbureau een boete op.

Moedwillig vernielen / verwijderen van de registratievoorziening

Behalve een technische storing kan de registratievoorziening worden vernield of in het uiterste geval geheel worden verwijderd. De wegkantapparatuur is cruciaal voor het detecteren van deze overtredingen. De portalen kunnen geen contact tot stand brengen met de registratievoorziening en fotograferen het kenteken. Na nadere analyse door het Handhavingsbureau wordt de betreffende houder gesommeerd een nieuwe voorziening in te laten bouwen. Hiervoor geldt de procedure van de ambtshalve defectverklaring. Wanneer fraude vanuit het Handhavingsbureau aantoonbaar is, vindt strafrechtelijke vervolging plaats.

Bij staande houdingen (bijvoorbeeld tijdens themacontroles of reguliere surveillances) worden deze overtredingen niet alleen gedetecteerd maar zijn ze ook hard te bewijzen. De houder krijgt dan direct een boete opgelegd en het kentekenbewijs wordt ingenomen. Ook bestuursdwang is mogelijk. Eventueel vindt strafrechtelijke vervolging plaats.

4.3.2 Verbreken één-op-één relatie kenteken - registratievoorziening voertuig

De registratievoorziening (in feite het Trusted Element, TE) is gekoppeld aan het kenteken. Door een ander TE aan te brengen (bijvoorbeeld behorend bij een schoner voertuig) is financieel voordeel te behalen omdat dan een te laag tarief in rekening wordt gebracht.

Bij iedere passage van een handhavingsportaal wordt automatisch gecontroleerd of de registratievoorziening en het kenteken aan elkaar gekoppeld zijn. Wanneer dat niet het geval is, vindt nadere analyse vanuit het Handhavingsbureau plaats en wordt de kentekenhouder zonodig gesommeerd de voorziening te laten vervangen. Ook wordt dan een boete opgelegd of proces-verbaal opgemaakt. Het voertuig mag tot de inbouw van een nieuwe voorziening niet aan het verkeer deelnemen.

Wanneer sprake is van staande houding kan de politie eenvoudig constateren dat het zegel is verbroken (dat is een strafbare handeling) en het Handhavingsbureau informeren dan wel direct sanctionerend optreden.

4.3.3 *Verstoring van de GNSS-ontvangst*

De GNSS-ontvangst kan op verschillende manieren worden gestoord. Paragraaf 2.4 gaat daar nader op in. Voor het toezicht is het onderscheid tussen het wel en niet gebruiken van een stoorzender van belang. Het grootschalig storen van de GNSS-ontvangst overstijgt de Wet kilometerprijs. Het toezicht daarop is vooralsnog geen onderdeel van dit arrangement. Het Agentschap Telecom is hiermee belast.

Shielding

Wanneer de GNSS-ontvanger wordt afgeschermd (shielding), registreert de voorziening de coördinaten en het tijdstip waarop de ontvangst wegvalt. De voorziening bepaalt verder of het voertuig in beweging is en stelt vast waar en wanneer de ontvangst weer op orde is. Door aan de hand van de opgeslagen coördinaten de gevolgde route te interpoleren, kunnen de afgelegde kilometers alsnog worden geregistreerd.

De handhavingsportalen en/of de politie stellen bij passages of controles vast dat de registratievoorziening geen GNSS-ontvangst heeft (of kort daarvoor had). Wanneer dat afwijkt van hun eigen waarnemingen (zelf hebben ze uitstekend ontvangst) kan sanctionerend worden opgetreden.

Wanneer de ontvangst dusdanig vaak wegvalt dat het juiste functioneren van de voorziening in het geding is, sommeert het Handhavingsbureau de kentekenhouders de registratievoorziening te vervangen (ambtshalve defectverklaring). Daarbij is de schuldvraag niet aan de orde, het gaat 'slechts' om het goede functioneren. Gezien de moeite en kosten die met de vervanging gepaard gaan, zal dit – hoewel het dat niet is – als sanctie worden ervaren en is financieel gewin nagenoeg uitgesloten.

Jamming / meaconing / spoofing

Door het gebruiken van een stoorzender kan de registratievoorziening geen GNSS-sigitaal ontvangen. Wanneer geavanceerde zenders worden ingezet, is het mogelijk een GNSS-sigitaal te simuleren waardoor de voorziening niet in staat is de juiste locatie te bepalen. Uiteindelijk is het resultaat hetzelfde: er kan geen berekening van het aantal gereden kilometers plaats vinden.

De registratievoorziening stelt vast dat de ontvangst van het GNSS-sigitaal wordt gestoord. Een 'vals' sigitaal is namelijk sterker dan dat van het reguliere GNSS-sigitaal. In het logboek wordt dit geregistreerd. Door vast te stellen op welk punt de verstoring start en eindigt kan de voorziening de gevolgde route interpoleren en de kilometers in rekening brengen.

Lastig punt bij het aanpakken van het gebruik van stoorzenders is dat moeilijk is aan te tonen of iemand 'zelf stoort' of 'gestoord wordt'. Een stoorzender belemmert immers de ontvangst van alle voorzieningen in een straal variërend van enkele tot enkele honderden meters. Via de handhavingsapparatuur is goed vast te stellen of de voorziening gestoord wordt en derhalve niet goed functioneert. De schuldvraag is

echter lastiger te beantwoorden. Daarom kan in voorkomende gevallen de procedure 'ambtshalve defectverklaring' worden toegepast.

Wanneer de politie de verstoring op heterdaad constateert wordt de zender in beslag genomen en proces-verbaal opgemaakt. De vervolging is dan in handen van het OM.

Verstoren van de datatransmissie

Wanneer de datatransmissie wordt verstoord, kan de voorziening de periodieke declaraties (en het logboek) niet versturen naar het Inningsbureau. De voorziening tracht wel periodiek contact te maken maar dat komt dan niet tot stand. Dit is een ongewenste gebeurtenis die een melding krijgt in het logboek. Wanneer het voertuig een handhavingsportaal passeert, wordt deze informatie doorgestuurd naar het Handhavingsbureau. Dit leidt op termijn tot een ambtshalve defectverklaring. Wanneer de overtreding fysiek wordt geconstateerd (bijvoorbeeld door de politie) dan vindt direct sanctionering plaats.

4.3.4 Toezicht op het secundaire systeem

Het toezicht op het systeem voor buitenlandse vrachtwagens leunt sterk op de handhavingsportalen. De kentekens van vrachtverkeer dat is ingeboekt, worden opgenomen op de 'white list'. Wanneer de geldigheid van de inboeking verloopt, wordt het kenteken automatisch van de lijst verwijderd.

Wanneer de portalen (of uiteraard andere handhavingsapparatuur) een buitenlandse vrachtwagen zonder registratievoorziening detecteren, wordt gecontroleerd of het desbetreffende kenteken op de white list is opgenomen. Indien dat niet het geval is, wordt – wanneer directe opvolging mogelijk is – het voertuig staande gehouden en gesanctioneerd. Wanneer staande houding niet mogelijk is, legt het Handhavingsbureau zo mogelijk een sanctie op.

Wanneer de chauffeur bij inboeking de actuele odometerstand meldt, wordt het voertuigkenteken voor de duur van de opgegeven verblijfsperiode toegevoegd aan de 'grey list'. Na afloop van de geldigheidsperiode van de (al dan niet verlengde) inboeking en bij uitboeking wordt het desbetreffende voertuigkenteken automatisch van deze lijst verwijderd. Van kentekens die op de grey list staan vermeld, worden de portaalpassages vast gehouden. Aan de hand van de op opeenvolgende registraties bepaalt het Inningsbureau het minimaal aantal in Nederland gereden kilometers. Dit maakt een plausibiliteitscheck bij de uitboeking mogelijk. Indien een te lage kilometerstand wordt gemeld, vraagt het systeem de berijder om de juiste stand in te geven. Indien hij/zij vervolgens weer een te lage stand opgeeft, vindt geen restitutie plaats op het bij inboeking betaalde heffingsbedrag.

4.3.5 Juiste inschrijving KMP-register

De RDW controleert steekproefsgewijs (conform de werkwijze bij de APK) of een inbouwer een voertuig juist inschrijft in het KMP-register. Wanneer een inbouwer een inschrijving doet, laat de inspecteur het voertuig ophouden. Wanneer hij/zij ter plaatse is, wordt gecontroleerd of de inschrijving correspondeert met de kenmerken

van het voertuig. Wanneer sprake is van overtredingen wordt de inbouwer gewaarschuwd. In voorkomende gevallen kan de erkenning van de inbouwer worden geschorst of ingetrokken.

Bij de uitvoering van de APK-keuring wordt bezien of het kentekenbewijs in overeenstemming is met de voertuigkenmerken (en daarmee of het voertuig juist is ingeschreven). Wanneer sprake is van een afwijking wordt het voertuig niet goed gekeurd.

4.3.6 Nederlandse ingezetenen 'rijdend met' buitenlands kenteken

Nederlandse ingezetenen (of in Nederland gevestigde bedrijven) die met een buitenlandse lease- of huurauto rijden of deze bijvoorbeeld voor langere periode lenen, vallen onder de Wet kilometerprijs. Wanneer zij zich niet aanmelden, onttrekken ze zich aan de wettelijke verplichtingen. De omvang van dit probleem lijkt beperkt. Fraude met een buitenlandse auto loont pas op lange termijn terwijl de pakkans relatief hoog is.

Het toezicht op deze groep vindt langs dezelfde lijnen plaats als de huidige werkwijze van de Belastingdienst. Dit houdt in dat bij periodiek controles het houderschap wordt gecontroleerd en meldingen van derden worden geverifieerd.

Voor wat betreft particulieren die een auto aanschaffen in het buitenland of een buitenlandse auto huren of lenen ligt het toezicht complexer. De vraag is overigens of dit een serieus risico is. Pas op lange termijn is sprake van financieel gewin, terwijl de houder op een gegeven moment tegen de lamp loopt.

Wanneer geconstateerd wordt dat een houder zich onttrekt aan de Wet kilometerprijs wordt hij/zij verplicht een registratievoorziening in te bouwen. Bovendien wordt een boete opgelegd.

4.3.7 Toezicht op de markt

Het toezicht op marktpartijen die participeren in het systeem (onder andere serviceproviders en inbouwers) is – zoals eerder beschreven – gebaseerd op een stelsel van erkenningen en certificaten. De RDW (voor wat betreft de erkenningen) houdt toezicht op de inbouwers. Certificerende instellingen (die op hun beurt zijn geaccrediteerd) zien er op toe dat de kwaliteitssystemen, fabricageprocessen of producten van gecertificeerde bedrijven voldoen aan eerder vastgelegde normen. In voorkomende gevallen kan de erkenning of het certificaat worden ingetrokken hetgeen tot gevolg heeft dat het bedrijf niet meer op de markt mag opereren.

Bijlage A Overtredingen, controlemiddelen en sancties

1. Geen registratievoorziening geïnstalleerd			
Toelichting Bij instroom in systeem (of later bij aankoop voertuig) dient een registratievoorziening en TE te worden geïnstalleerd. Kentekenhouders worden per brief en via publiekscommunicatie geïnformeerd. Zowel niet installeren (artikel 4.5) als rijden zonder voorziening (artikel 4.14) is strafbaar.			
Sanctie Geldboete 4 ^e categorie, ten hoogste zes maanden hechtenis (artikel 4.5 en artikel 4.14) Geldboete 5 ^e categorie, gevangenisstraf van maximaal 2 jaar (artikel 4.14) mits opzet bewezen kan worden			
Controlemiddel	Detectie	Toezichthouder	Actie (na dossieropbouw)
1. Registervergelijking	Geen activeringssignaal inbouwer	Back office	Boete / evt. dwangsom
2. Wegkantapparatuur	Geen bewijs werkende voorziening	Back office	Boete
3. Staande houding / handheld	Feitelijke constatering geen voorziening	Politie	Afhandeling politie
4. APK	Visuele inspectie	-	Afkeuring
Combinatie bewijsmiddelen • Dossieropbouw door waarneming portaal en registercontrole. Enkele waarneming door portaal volstaat.			
Opmerkingen • Aannemelijk maken dat iemand op de hoogte moet zijn van verplichting in te bouwen. Gaat om het "creëren van schuld". Een goede voorlichtingscampagne en een brief zijn wat dat betreft afdoende. • Weigeren inbouw voorziening en rijden zonder voorziening zijn twee aparte te sanctioneren overtredingen.			
Algemeen (punten die gelden voor alle fact sheets) • <i>In geval van wegkantapparatuur in de regel meerdere waarnemingen noodzakelijk om voldoende zekerheid te krijgen. Lijn na drie achtereenvolgende waarnemingen ambtshalve defectverklaring (met terugwerkende kracht vanaf 1^e waarneming) of bij voldoende zekerheid na eerste waarneming met inachtneming 8-uurstermijn. Bij tussendoor wel zien 'resetten', teller wel bijhouden.</i> • <i>Wanneer constatering tijdens APK wordt gedaan, wordt de auto afgekeurd. Verder geen sancties of doormeldingen.</i> • <i>Staande houding kan zijn tijdens themacontroles of in het verlengde van reguliere surveillance.</i> • <i>Afhandeling politie kan bestaan uit strafbeschikking, innemen kentekenbewijs, buiten gebruikstelling voertuig of bestuursdwang.</i> • <i>Politie heeft directe toegang tot registers en meldt bevindingen terug aan back office voor eventuele aanvullende acties (bijv dwangsom).</i>			

2. Verwijdering voorziening na installatie			
Toelichting			
De registratievoorziening of de TE mogen niet worden verwijderd. Overigens is dat geen eenvoudige handeling die uit onwetendheid voort kan komen. De verwijdering is een bewuste activiteit en betekent een overtreding van artikel 4.5 en artikel 4.22. Ook artikel 4.14 is van toepassing.			
Sanctie			
Geldboete 4 ^e categorie, ten hoogste zes maanden hechtenis (artikel 4.5)			
Geldboete 5 ^e categorie, gevangenisstraf van maximaal 2 jaar (artikel 4.14) mits opzet bewezen kan worden			
Geldboete 5 ^e categorie, gevangenisstraf van maximaal 4 jaar (artikel 4.22)			
Controlemiddel	Detectie	Toezichthouder	Actie (na dossieropbouw)
1. Wegkantapparatuur	Geen bewijs werkende voorziening	Back office	Ambtshalve defectverklaring en boete (rijden buiten 8-uurstermijn) / evt dwangsom
2. Staande houding / handheld	Feitelijke constatering	Politie	Afhandeling politie
3. APK	Visuele controle	-	Afkeuring
Combinatie bewijsmiddelen			
-			
Opmerkingen			
<ul style="list-style-type: none"> De wegkantapparatuur constateert dat het signaal ontbreekt, maar kan niet vaststellen wat de achterliggende oorzaak is. Wanneer de TE wordt verwijderd, gaat de voorziening op defect (rood licht). Er vindt geen encryptie van data meer plaats omdat ondertekening niet meer mogelijk is. 			

3. Onjuiste registratievoorziening in voertuig			
Toelichting De registratievoorziening is één-op-één verbonden met het voertuig. De voorziening mag derhalve niet worden verwisseld met die van een andere auto. De artikelen 4.5, 4.14 en 4.22 zien hierop.			
Sanctie Geldboete 4 ^e categorie, ten hoogste zes maanden hechtenis (artikel 4.5) Geldboete 5 ^e categorie, gevangenisstraf van maximaal 2 jaar (artikel 4.14) mits opzet bewezen kan worden Geldboete 5 ^e categorie, gevangenisstraf van maximaal 4 jaar (artikel 4.22)			
Controlemiddel	Detectie	Toezichthouder	Actie (na dossieropbouw)
1. Wegkantapparatuur	Voorziening / kenteken corresponderen niet	Back office	Ambtshalve defectverklaring en boete (rijden buiten 8-uurstermijn) / dwangsom
2. Staande houding / handheld	Voorziening / kenteken corresponderen niet	Politie	Afhandeling politie
3. Logboek	Stroomonderbreking	Back office	Ambtshalve defectverklaring en boete (rijden buiten 8-uurstermijn) / dwangsom
4. APK	Visuele controle	-	Afkeuring
Combinatie bewijsmiddelen <ul style="list-style-type: none"> Dossieropbouw door waarnemingen wegkantapparatuur, zo mogelijk 'events' uit logboek en bestandsvergelijkingen (bv NAP en declaraties). Overigens geeft logboek slechts aan dat er een stroomonderbreking heeft plaats gevonden. 			
Opmerkingen <ul style="list-style-type: none"> Apart geval is wanneer zowel kenteken als TE worden overgezet. Daarom visuele controle op voertuigkenmerken volgens Register (merk, kleur en type) en foto ANPR. 			
Algemeen <ul style="list-style-type: none"> Data uit het logboek kunnen worden verkregen via DSRC-communicatie met de handhavingsapparatuur of tegelijk met het afstorten van de verplaatsingsgegevens. 			

4. Registratievoorziening werkt niet correct			
Toelichting			
Een registratievoorziening kan door uiteenlopende redenen niet correct functioneren. Dat kan het gevolg zijn van een bewuste handeling of van een defect. In beide gevallen geeft de registratievoorziening duidelijk aan dat deze niet naar behoren functioneert (geen groen lampje en zo mogelijk rood lampje). Voorbeelden zijn wegvallen stroomvoorziening, losrakende antennes, disfunctionerende communicatiesystemen en softwareproblemen. Gaat om een overtreding van de artikelen 4.5, 4.14 en 4.22.			
Sanctie			
Geldboete 4 ^e categorie, ten hoogste zes maanden hechtenis (artikel 4.5)			
Geldboete 5 ^e categorie, gevangenisstraf van maximaal 2 jaar (artikel 4.14) mits opzet bewezen kan worden			
Geldboete 5 ^e categorie, gevangenisstraf van maximaal 4 jaar (artikel 4.22)			
Controlemiddel	Detectie	Toezichthouder	Actie (na dossieropbouw)
1. Wegkantapparatuur	Geen signaal	Back office	Ambtshalve defectverklaring en boete (rijden buiten 8-uurstermijn) / dwangsom
2. Staande houding / handheld	Geen signaal	Politie	Afhandeling politie
3. Logboek	Defectmelding (en tijd)	Back office	Ambtshalve defectverklaring en boete (rijden buiten 8-uurstermijn) / dwangsom
4. APK	Visuele controle	-	Afkeuring
Combinatie bewijsmiddelen			
<ul style="list-style-type: none"> Dossieropbouw door waarnemingen wegkantapparatuur, zo mogelijk 'events' uit logboek en bestandsvergelijkingen (bv NAP en declaraties). In geval van uitsluitend wegkantapparatuur meerdere waarnemingen noodzakelijk. Lijn is na drie achtereenvolgende waarnemingen ambtshalve defectverklaring (met terugwerkende kracht vanaf 1^e waarneming) of bij voldoende zekerheid na eerste waarneming met inachtneming 8-uurstermijn. Bij tussendoor wel zien 'resetten', teller wel bijhouden. 			
Opmerkingen			
<ul style="list-style-type: none"> Koppeling met reparatietermijnen (white list). Het defect kan gemeld zijn. Wegkantapparatuur constateert slechts dat de voorziening niet goed werkt, onderliggende oorzaak blijft onduidelijk. 			

5a. Defecte registratievoorziening niet tijdig gemeld			
Toelichting Wanneer de registratievoorziening defect is (te zien aan het rode lampje dan wel geen brandend groen lampje), dient dat binnen acht uur gemeld te worden aan de front office. Verplichtingen geregeld in artikel 4.9 en artikel 4.14.			
Sanctie Geldboete 4 ^e categorie, ten hoogste zes maanden hechtenis (artikel 4.9) Geldboete 5 ^e categorie, gevangenisstraf van maximaal 2 jaar (artikel 4.14) mits opzet bewezen kan worden			
Controlemiddel	Detectie	Toezichthouder	Actie (na dossieropbouw)
1. Wegkantapparatuur	Geen signaal	Back office	Ambtshalve defectverklaring en boete (rijden buiten 8-uurstermijn) / dwangsom
2. Staande houding / hand held	Geen signaal	Politie	Afhandeling politie
3. Logboek	Defectmelding (en tijd)	Back office	Ambtshalve defectverklaring en boete (rijden buiten 8-uurstermijn) / dwangsom
4. APK	Visuele controle	-	Afkeuring
Combinatie bewijsmiddelen <ul style="list-style-type: none"> Dossieropbouw door waarneming wegkantapparatuur, zo mogelijk 'events' uit logboek en bestandsvergelijkingen (bv NAP en declaraties). In geval van uitsluitend wegkantapparatuur (geen logboek) meerdere waarnemingen noodzakelijk. Lijn is na drie achtereenvolgende waarnemingen ambtshalve defectverklaring (met terugwerkende kracht vanaf 1^e waarneming) of bij voldoende zekerheid na eerste waarneming met inachtneming 8-uurstermijn. Bij tussendoor wel zien 'resetten', teller wel bijhouden. 			
Opmerkingen <ul style="list-style-type: none"> Deze overtreding zal vaak een voortvloeisel zijn van de hiervoor beschreven situaties. 			

5b. Defecte registratievoorziening, niet tijdig gerepareerd			
Toelichting			
Een defecte registratievoorziening moet binnen drie weken zijn gerepareerd, te rekenen vanaf het moment van defect (ofwel melding ofwel logboek). Verplichtingen geregeld in artikel 4.9 en 4.14 (rijden met defecte voorziening). Zowel het overschrijden van de termijn als het rijden zijn aparte overtredingen.			
Sanctie			
Geldboete 4 ^e categorie, ten hoogste zes maanden hechtenis (artikel 4.9)			
Geldboete 5 ^e categorie, gevangenisstraf van maximaal 2 jaar (artikel 4.14) mits opzet bewezen kan worden			
Controlemiddel	Detectie	Toezichthouder	Actie (na dossieropbouw)
1. Registervergelijking	Geen signaal inbouwer	Back office	Boete / dwangsom
2. Wegkantapparatuur	Geen signaal werkende voorziening	Back office	Boete / dwangsom
3. Staande houding / handheld	Geen signaal werkende voorziening	Politie	Afhandeling politie
4. APK	Visuele controle	-	Afkeuring
Combinatie bewijsmiddelen			
<ul style="list-style-type: none"> Iedere waarneming door weggantapparatuur betekent sanctie (clustering per dag). 			
Opmerkingen			
<ul style="list-style-type: none"> Registervergelijking effectief en efficiënt. Leidt naar verwachting tot 100% detectie. 			

6a. Verstoren registratievoorziening: shielding (GNSS of DSRC)			
Toelichting Door de GNSS- of de GSM-antenne af te dekken wordt de werking van de voorziening negatief beïnvloed. Hierdoor kan de voorziening de gereden kilometers niet meer registreren of afstorten. Wanneer de DSRC wordt gestoord, is geen communicatie met de handhavingsapparatuur meer mogelijk. Gaat om frauduleuze handelingen waarbij iemand willens en wetens het systeem ontduikt (artikel 4.22).			
Sanctie Geldboete 4 ^e categorie, maximaal zes maanden hechtenis Geldboete 5 ^e categorie, maximaal 4 jaar gevangenisstraf (wanneer opzet bewezen kan worden)			
Controlemiddel	Detectie	Toezichthouder	Actie (na dossieropbouw)
1. Wegkantapparatuur	Afwijkend of geen signaal	Back office	Ambtshalve defectverklaring en boete (rijden buiten 8-uurstermijn) / dwangsom
2. Staande houding / hand held	Afwijkend of geen signaal	Politie	Afhandeling politie
3. Logboek	Events	Back office	Ambtshalve defectverklaring en boete (rijden buiten 8-uurstermijn) / dwangsom
Combinatie bewijsmiddelen <ul style="list-style-type: none"> Dossieropbouw door waarnemingen wegkantapparatuur, zo mogelijk 'events' uit logboek en bestandsvergelijkingen (bv NAP en declaraties). Wegkantapparatuur meerdere waarnemingen noodzakelijk (zie eerder). 			
Opmerkingen <ul style="list-style-type: none"> Shielding van GNSS is moeilijk te detecteren en te bewijzen (wellicht mogelijk door vergelijkingen te maken met landelijk peilnetwerk). Bij shielden GNSS interpoleert de voorziening de gereden route zodat de gereden kilometers alsnog in rekening kunnen worden gebracht. Wanneer er wel DSRC is dan is door analyse vast te stellen dat de GNSS niet goed werkt (entry logboek). Wanneer de DSRC wordt afgedekt, komt de communicatie met de handhavingsapparatuur niet tot stand. 			

6b. Verstoren registratievoorziening: jammen op kleine schaal			
Toelichting Met behulp van een kleine verstoorder kan het GPS-signaal worden weggedrukt. Hierdoor kan de voorziening de gereden kilometers niet meer registreren. Gaat om een frauduleuze handeling waarbij iemand willens en wetens het systeem ontduikt en mogelijk andere GPS-toepassingen hindert. Wanneer de voorziening jamming detecteert, wordt dit gelogd door de voorziening. Jammen is strafbaar gesteld in artikel 4.22. Het voorhanden hebben van een jammer in artikel 4.21.			
Verantwoordelijke Houder / bestuurder			
Sanctie Geldboete 4 ^e categorie, maximaal zes maanden hechtenis Geldboete 5 ^e categorie, maximaal 4 jaar gevangenisstraf (wanneer opzet bewezen kan worden)			
Controlemiddel	Detectie	Toeziethouder	Actie (na dossieropbouw)
1. Wegkantapparatuur	Afwijkend signaal	Back office	Boete / ambtshalve defectverklaring / dwangsom
2. Staande houding / handheld	Afwijkend signaal	Politie	Afhandeling politie
3. Logboek	Events	Back office	Ambtshalve defectverklaring / dwangsom
Combinatie bewijsmiddelen <ul style="list-style-type: none"> Dossieropbouw door waarneming wegkantapparatuur, zo mogelijk 'events' uit logboek en bestandsvergelijkingen (bv NAP en declaraties). In geval van alleen portaalwaarnemingen meerdere passages nodig. Eventueel sanctioneren met terugwerkende kracht. 			
Opmerkingen <ul style="list-style-type: none"> Jamming is eenvoudig te detecteren (o.a. in combinatie met bewegingssensor) maar lastig te bewijzen. Na veelvuldige / langdurige aanwijzingen van jamming gaat de voorziening op defect dan wel volgt ambtshalve defectverklaring. De registratievoorziening interpoleert zondig de gereden route waardoor de gereden kilometers in rekening kunnen worden gebracht. Zowel bezit als gebruik van een zender kunnen gesanctioneerd worden. 			

6c. Verstoren registratievoorziening: meaconing			
Toelichting			
Met behulp van een kleine verstoorder kan het GPS-signaal worden weggedrukt en een andere positie worden gesimuleerd. Hierdoor kan de voorziening de gereden kilometers niet meer registreren. Gaat om een frauduleuze handeling waarbij iemand willens en wetens het systeem ontduikt en mogelijk andere GPS-toepassingen hindert. Wanneer de voorziening meaconing detecteert (bijv. door bewegingssensor) wordt dit geregistreerd. Strafbaarstelling is geregeld in artikel 4.22. Het voorhanden hebben van een zender in 4.21.			
Sanctie			
Geldboete 4 ^e categorie, maximaal zes maanden hechtenis			
Geldboete 5 ^e categorie, maximaal 4 jaar gevangenisstraf (wanneer opzet bewezen kan worden)			
Controlemiddel	Detectie	Toezichthouder	Actie (na dossieropbouw)
1. Wegkantapparatuur	Afwijkend signaal	Back office	Boete / ambtshalve defectverklaring / dwangsom
2. Staande houding / handheld	Afwijkend signaal	Politie	Afhandeling politie
3. Logboek	Events	Back office	Ambtshalve defectverklaring / dwangsom
Combinatie bewijsmiddelen			
<ul style="list-style-type: none"> Dossieropbouw door waarneming wegkantapparatuur, zo mogelijk 'events' uit logboek en bestandsvergelijkingen (bv NAP en declaraties). 			
Opmerkingen			
<ul style="list-style-type: none"> Meaconing is eenvoudig te detecteren (o.a. in combinatie met bewegingssensor) maar lastig te bewijzen. Na langdurige meaconing gaat de voorziening op defect dan wel volgt ambtshalve defectverklaring. Zowel bezit als gebruik van een zender kunnen gesanctioneerd worden. 			

6d. Verstoren registratievoorziening: spoofing			
Toelichting Met behulp van een kleine verstoorder kan het GPS-signaal worden weggedrukt en een andere route worden gesimuleerd. Hierdoor kan de voorziening de gereden kilometers niet meer registreren. Gaat om een frauduleuze handeling waarbij iemand willens en wetens het systeem ontduikt en mogelijk andere GPS-toepassingen hindert. Wanneer de voorziening spoofing detecteert, wordt dit vastgelegd in het logboek. Strafbaarstelling is geregeld in artikel 4.22. Het voorhanden hebben van een zender in artikel 4.21.			
Sanctie Geldboete 4 ^e categorie, maximaal zes maanden hechtenis Geldboete 5 ^e categorie, maximaal 4 jaar gevangenisstraf (wanneer opzet bewezen kan worden)			
Controlemiddel	Detectie	Toezichthouder	Actie (na dossieropbouw)
1. Wegkantapparatuur	Afwijkend signaal	Back office	Boete / ambtshalve defectverklaring / dwangsom)
2. Staande houding / handheld	Feitelijke constatering (handheld)	Politie	Afhandeling politie
3. Logboek	Events	Back office	Ambtshalve defectverklaring / dwangsom
Combinatie bewijsmiddelen <ul style="list-style-type: none"> Dossieropbouw door waarneming wegkantapparatuur, zo mogelijk 'events' uit logboek en bestandsvergelijkingen (bv NAP en declaraties). 			
Opmerkingen <ul style="list-style-type: none"> Zie eerdere vormen van verstoring. 			

7. Verstoren datatransmissie			
Toelichting			
Wanneer de GPRS-transmissie wordt verstoord, kan de registratievoorziening de declaraties van de gereden kilometers en het logboek niet aan de back office versturen. Gaat om een frauduleuze handeling waarbij iemand willens en wetens het systeem ontduikt en mogelijk andere GPRS-toepassingen hindert. Het blokkeren van de transmissie is een 'event' dat wordt vastgelegd in het logboek. Strafbaarstelling is geregeld in artikel 4.22. Het voorhanden hebben van een zender in artikel 4.21.			
Verantwoordelijke			
Houder / bestuurder			
Sanctie			
Geldboete 4 ^e categorie, maximaal zes maanden hechtenis			
Geldboete 5 ^e categorie, maximaal 4 jaar gevangenisstraf (wanneer opzet bewezen kan worden)			
Controlemiddel	Detectie	Toezichthouder	Actie (na dossieropbouw)
1. Wegkantapparatuur	Event	Backoffice	Boete / ambtshalve defectverklaring / dwangsom
2. Staande houding / handheld	Event	Politie	Afhandeling politie
3. Logboek	Event	Backoffice	Ambtshalve defectverklaring / dwangsom
Combinatie bewijsmiddelen			
<ul style="list-style-type: none"> Dossieropbouw door waarneming wegkantapparatuur, zo mogelijk 'events' uit logboek en bestandsvergelijkingen (bv NAP en declaraties). 			
Opmerkingen			
<ul style="list-style-type: none"> Zie eerdere opmerkingen verstoring 			

8a. Secundair systeem: Buitenlandse vrachtwagen niet ingeboekt			
Toelichting			
<p>Buitenlandse vrachtwagens zonder registratievoorziening dienen zich bij binnenkomst in Nederland in te boeken. Afhankelijk van een aantal kenmerken wordt het kilometertarief betaald. De chauffeur heeft de mogelijkheid om tegen een forfaitair bedrag aan het systeem deel te nemen, maar kan ook kiezen voor deelname per kilometer. In dat laatste gevoel vindt er een uitboeking plaats bij het verlaten van Nederland.</p> <p>Een variant van het niet inboeken is dat een vrachtwagen langer dan voorzien in Nederland blijft en 'vergeet' de inboeking te verlengen. Verplichtingen zijn vastgelegd in artikel 1.4 en artikel 4.4. Ook artikel 4.14 is van toepassing.</p>			
Sanctie			
<p>Geldboete 4^e categorie, ten hoogste zes maanden hechtenis (artikel 1.4 en 4.4)</p> <p>Geldboete 5^e categorie, gevangenisstraf van maximaal 2 jaar (artikel 4.14) mits opzet bewezen kan worden</p>			
Controlemiddel	Detectie	Toezichthouder	Actie (na dossieropbouw)
1. Wegkantapparatuur	Vergelijking ketenteken met white / grey list	Back office	Boete, plaatsen op black list
2. Staande houding / handheld	Vergelijking kenteken met white / grey list	Politie	Afhandeling politie
Combinatie bewijsmiddelen			
Opmerkingen			
<ul style="list-style-type: none"> Doordat het innen van de boetes in de regel lastig zal zijn, is – voor een effectieve sanctionering – staande houding cruciaal. Duitse, Belgische en Zwitserse vrachtwagen kunnen wel via portalen worden gesanctioneerd. Lijst zal gaandeweg uitgebreid worden. 			

8b. Secundair systeem: Buitenlandse vrachtwagen niet juist ingeboekt			
Toelichting			
Buitenlandse vrachtwagens zonder registratievoorziening dienen zich bij binnenkomst in Nederland in te boeken. Afhankelijk van een aantal kenmerken wordt het kilometertarief betaald. De chauffeur heeft de mogelijkheid om tegen een forfaitair bedrag aan het systeem deel te nemen, maar kan ook kiezen voor deelname per kilometer. In dat laatste gevoel vindt er een uitboeking plaats bij het verlaten van Nederland. Het verstrekken van onjuiste gegevens is een inbreuk op de artikelen 1.4 en 4.4.			
Sanctie			
Geldboete 4 ^e categorie, ten hoogste zes maanden hechtenis (artikel 1.4 en 4.4) Geldboete 5 ^e categorie, gevangenisstraf van maximaal 2 jaar (artikel 4.14) mits opzet bewezen kan worden			
Controlemiddel	Detectie	Toezichthouder	Actie (na dossieropbouw)
1. Wegkantapparatuur	Foto kenteken	Back office	Plausibiliteitscheck (km's)
2. Staande houding / handheld	Foto kenteken / register	Politie	Afhandeling politie
Combinatie bewijsmiddelen			
Opmerkingen			
<ul style="list-style-type: none"> De opgave van de gereden kilometers kan worden geverifieerd m.b.v. de plausibiliteitscheck (minimaal afgelegde afstand te bepalen door de waarnemingen aan de portalen). Andere onjuiste boekingen kunnen alleen door staande houdingen worden geconstateerd. 			

9. Iemand die in Nederland gevestigd of woonachtig is en langere tijd gebruik maakt van een voertuig met een buitenlands kenteken en daarvan geen melding heeft gedaan			
Toelichting Iemand die in Nederland woonachtig of gevestigd is, moet melden dat hij/zij binnen Nederland gebruik maakt van een voertuig met een buitenlands kenteken. Na een vrijstellingsperiode van vier weken moet in het voertuig een registratievoorziening worden ingebouwd. De verplichting tot melding is opgenomen in artikel 1.3.			
Sanctie Geldboete 4 ^e categorie, ten hoogste zes maanden hechtenis (artikel 1.3) Geldboete 5 ^e categorie, gevangenisstraf van maximaal 2 jaar (artikel 4.14) mits opzet bewezen kan worden.			
Controlemiddel	Detectie	Toezichthouder	Actie (na dossieropbouw)
1. Staande houding	Black list	Politie	Afhandeling politie
Combinatie bewijsmiddelen <ul style="list-style-type: none"> Dossieropbouw (kliklijn in combinatie met portalen) 			
Opmerkingen <ul style="list-style-type: none"> Onwaarschijnlijke situatie. Gaat heel lang duren om financieel voordeel te behalen. Belastingen zijn immers in het buitenland voldaan. 			

10. Houder laat na tijdig te melden dat:

- als gevolg van een verandering aan het voertuig een ander basistarief is verschuldigd
- het voertuig niet meer voldoet aan de voorwaarden gesteld aan vrijstellingen en ontheffingen
- het voertuig geen recht meer heeft op een gereduceerd tarief

Toelichting

Bepaalde technische aanpassingen aan een voertuig kunnen doorwerken in de hoogte van het tarief. Dit geldt ook voor het gebruik ervan. Een ander gebruik kan er toe leiden dat vrijstellingen, ontheffingen en tariefreductie vervallen. Dergelijke aanpassingen moeten dan ook binnen een week worden doorgegeven aan de back office. Artikel 3.6 ziet hierop toe.

Sanctie

Geldboete 4^e categorie, ten hoogste zes maanden hechtenis (artikel 3.6)

Geldboete 5^e categorie, gevangenisstraf van maximaal 2 jaar (artikel 4.14) mits opzet bewezen kan worden. Nu niet geregeld

Controlemiddel	Detectie	Toezi chthouder	Actie (na dossieropbouw)
1. Staande houding	Register / papieren	Politie	Boete (naheffing Inningsbureau)
2. APK-keuring	Register / papieren	-	Afkeuring

Combinatie bewijsmiddelen**Opmerkingen**

- Wanneer de overtreding blijkt tijdens de APK-controle wordt het voertuig afgekeurd en dient een correct kentekenbewijs te worden aangevraagd. Het opleggen van een naheffing ligt niet voor de hand omdat het APK-station dan als verlengstuk van het toezicht gaat dienen.

11. Iemand die in Nederland woont of gevestigd is en die een buitenlands gekentekende bus of auto tot zijn beschikking heeft en die voorafgaand aan het rijden met dat voertuig in Nederland wel een melding doet maar daarbij onjuiste informatie verstrekt			
Toelichting Wanneer iemand niet de juiste gegevens verstrekt, is het mogelijk dat een verkeerd tarief wordt opgelegd. Verplichtingen vastgelegd in artikel 1.3.			
Sanctie Geldboete 4 ^e categorie, ten hoogste zes maanden hechtenis (artikel 1.3) Geldboete 5 ^e categorie, gevangenisstraf van maximaal 2 jaar (artikel 4.14) mits opzet bewezen kan worden.			
Controlemiddel	Detectie	Toezichthouder	Actie (na dossieropbouw)
Staande houding	Register / papieren	Politie	Afhandeling politie
Combinatie bewijsmiddelen			
Opmerkingen			

12. Iemand verhandelt een registratievoorziening zonder typegoedkeuring			
Toelichting			
Alleen registratievoorzieningen met een typegoedkeuring mogen worden ingevoerd, op voorraad zijn, te koop worden aangeboden, worden afgeleverd of vervoerd. Verplichting geregeld in artikel 4.7. Strafbaarstelling: via artikel 8.9 onder de WED gebracht. Wanneer de overtreding opzettelijk wordt begaan, gaat het om een misdrijf (artikel 2, lid 1 WED).			
Sanctie			
Geldboete 4 ^e categorie, ten hoogste zes maanden hechtenis (artikel 4.7) Geldboete 5 ^e categorie, gevangenisstraf van maximaal 2 jaar (artikel 4.7) mits opzet bewezen kan worden. Taakstraf, geldboete 5 ^e categorie, maximaal 6 jaar gevangenisstraf (artikel 6, lid 1 WED) Eventueel bijkomende maatregelen als stilleggen onderneming, verbeurd verklaring voorwerpen.			
Controlemiddel	Detectie	Toezichthouder	Actie (na dossieropbouw)
Inspectie	Fysieke controle	Politie / AT	Boete
Controle erkenning	Fysieke controle inbouwer	RDW	Intrekken / schorsen erkenning
Combinatie bewijsmiddelen			
Opmerkingen			
<ul style="list-style-type: none"> • Onwaarschijnlijke situatie. Registratievoorzieningen zonder typegoedkeuring kunnen niet worden aangemeld. Daarmee rijdt iemand in feite zonder voorziening rond hetgeen door registervergelijkingen en controles aan de wegkant snel wordt afgevangen. • Politie en/of AT kunnen ingrijpen na signalen vanuit back office. Dit met als uitgangspunt dat houders die in de veronderstelling zijn dat ze participeren en dan toch gesanctioneerd worden, contact opnemen met de back office en dan eventueel namen van handelaren verstrekken. • Verder uit te werken door AT. 			

13. Iemand aan wie geen erkenning is verleend om uitrustingscertificaten af te geven, gedraagt zich zodanig dat de indruk wordt gewekt dat die erkenning wel is verleend			
Toelichting Alleen erkende inbouwstations mogen/kunnen een registratievoorzieningen inbouwen en een uitrustingscertificaat afgeven (artikel 4.17). Strafbaarstelling: via artikel 8.9 onder de WED gebracht. Wanneer de overtreding opzettelijk wordt begaan, gaat het om een misdrijf (artikel 2, lid 1 WED).			
Verantwoordelijke Bedrijf / bestuurder			
Sanctie Taakstraf, geldboete 5 ^e categorie, maximaal 6 jaar gevangenisstraf (artikel 6, lid 1 WED) Eventueel bijkomende maatregelen als stilleggen onderneming, verbeurd verklaring voorwerpen.			
Controlemiddel	Detectie	Toezichthouder	Actie (na dossieropbouw)
Inspectie	Fysieke controle	Politie / VWA?	Afhandeling politie
Combinatie bewijsmiddelen			
Opmerkingen <ul style="list-style-type: none"> Onwaarschijnlijke situatie. Registratievoorzieningen kunnen alleen worden aangemeld door erkende inbouwers. Zonder correcte aanmelding rijdt iemand in feite zonder voorziening rond hetgeen door registervergelijkingen en controles aan de wegkant snel wordt afgevangen. 			

14. Iemand biedt openlijk ter verspreiding aan apparatuur die als functie heeft het jamming/spoofing/shielding, of vervaardigt deze apparatuur uit winstbejag of bewaart dergelijke apparatuur			
Toelichting Spreekt voor zichzelf dat het vervaardigen, verspreiden of bewaren van dit soort apparatuur niet is toegestaan (artikel 4.21). Strafbaarstelling via artikel 8.9 onder de WED gebracht. Wanneer de overtreding opzettelijk wordt begaan, gaat het om een misdrijf (artikel 2, lid 1 WED).			
Verantwoordelijke Bedrijf			
Sanctie Taakstraf, geldboete 5 ^e categorie, maximaal 6 jaar gevangenisstraf (artikel 6, lid 1 WED) Eventueel bijkomende maatregelen als stilleggen onderneming, verbeurd verklaring voorwerpen.			
Controlemiddel	Detectie	Toezichthouder	Actie (na dossieropbouw)
Inspectie	Fysieke controle	AT	Afwikkeling langs lijnen AT
Combinatie bewijsmiddelen			
Opmerkingen Uit te werken door AT			