

Vergaderjaar 2007–2008

31 562

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met een herziening en vereenvoudiging van de voertuigregelgeving, ter implementatie van richtlijn nr. 2007/46/EG betreffende de goedkeuring van voertuigen en enkele andere technische wijzigingen

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 10 juli 2008 en het nader rapport d.d. 20 augustus 2008, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 mei 2008, no. 08.001.427, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met een herziening en vereenvoudiging van de voertuigregelgeving, ter implementatie van richtlijn nr. 2007/46/EG betreffende de goedkeuring van voertuigen en enkele andere technische wijzigingen, met memorie van toelichting.

Het voorstel beoogt de voertuigregelgeving te herzien en te vereenvoudigen. De wijzigingen komen voort uit het herijkingsprogramma «Beter Geregeld». Daarnaast bevat het voorstel wijzigingen die noodzakelijk zijn voor de implementatie van (kader)richtlijn nr. 2007/46/EG² (hierna: de kaderrichtlijn). Deze richtlijn dient op 29 april 2009 geïmplementeerd te zijn. Het merendeel van deze richtlijn zal worden geïmplementeerd bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot de wijze van implementatie, de wijze van handhaving en de administratieve lasten. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 mei 2008, nr. 08.001.427, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 juli 2008, nr. W09.08.0170.IV, bied ik U hierbij aan.

1. Wijze van implementatie

Volgens de toelichting is ervoor gekozen de wijzigingen in de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: Wvw1994) ter uitvoering van «Beter Geregeld» en de wijzigingen die nodig zijn voor de implementatie van de kaderrichtlijn in één voorstel op te nemen, omdat deze herziening en implementatie nauw met elkaar verbonden zijn. Omdat de voertuigregelgeving voor het merendeel uit regelgeving ter implementatie dan wel uit aanvullende nationale bepalingen bestaat, kan, aldus de toelichting, de herziening niet worden losgekoppeld van de implementatie van de kaderrichtlijn. Het combineren van implementatie met een nationale herijking zal dan ook niet leiden tot vertraging van de implementatie van de kaderrichtlijn. Het voordeel is zelfs dat een grootschalige

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Richtlijn 2007/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 september 2007 tot vaststelling van een kader voor de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd (PB 2007 L 263).

stelselwijziging kan worden doorgevoerd die de implementatie van de kaderrichtlijn en van toekomstige richtlijnen vergemakkelijkt, aldus de toelichting.

De Raad merkt over de wijze van implementatie het volgende op.

a. Het belangrijkste doel van de kaderrichtlijn is de uitbreiding van de communautaire goedkeuringsprocedure tot alle voertuigcategorieën. Thans is deze goedkeuringsprocedure alleen op motorvoertuigen bestemd voor het vervoer van ten hoogste acht personen, – categorie M_1 –, van toepassing.¹ Voorts worden twee nieuwe bevoegdheden voor de Dienst wegverkeer (RDW) in het leven geroepen, te weten het verlenen van toestemming om onderdelen en uitrustingsstukken in het verkeer te brengen en het toezicht op het terugroepen van tot de handel toegelaten voertuigen door de fabrikant. De herijking heeft betrekking op de wijze van delegatie, de opzet van de permanente eisen waaraan een voertuig moet voldoen, de goedkeuring van wijzigingen in de constructie van een voertuig, de wijze van keuring van een schadevoertuig en het opnemen in de Wvw1994 van milieuregels voor voertuigen en technische eisen voor taxi's en bussen.

De Raad wijst op het vaste uitgangspunt dat bij de implementatie in de implementatieregeling geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn, teneinde vertraging in het implementatieproces en verwarring over de herkomst van de regels te voorkomen.² Het is niet uitzonderlijk dat een regeling voor het merendeel uit geïmplementeerde regels en voorts uit nationale aanvullingen bestaat. De Raad ziet in deze omstandigheid geen noodzaak om van het vaste uitgangspunt af te wijken. Het argument dat de herijking ertoe leidt dat de implementatie van de huidige kaderrichtlijnen en toekomstige richtlijnen wordt vereenvoudigd, heeft naar het oordeel van de Raad vrijwel uitsluitend betrekking op de keuze om in alle delegatiebepalingen rechtstreekse delegatie aan de minister van Verkeer en Waterstaat mogelijk te maken. Voor deze wijzigingen valt het te rechtvaardigen dat zij in de implementatieregeling worden opgenomen teneinde de delegatiebepalingen in de Wvw1994 zoveel mogelijk gelijkkluidend te laten zijn. De Raad ziet niet in waarom voor de andere herijkingspunten een zodanige samenhang met de inhoud van de kaderrichtlijn bestaat dat deze punten in een implementatieregeling moeten worden opgenomen.

Hij adviseert deze keuze van een dragende motivering te voorzien.

b. De kaderrichtlijn zal voor een groot deel bij algemene maatregel van bestuur dan wel bij ministeriële regeling worden geïmplementeerd, zodat toekomstige wijzigingen zonder grote vertragingen kunnen worden uitgevoerd.

De Raad wijst op het uitgangspunt dat bij de verdeling van elementen van een regeling over de wet en regelingen van lager niveau de hoofdelementen in de wet worden opgenomen, terwijl de inhoud van ministeriële regelingen beperkt blijft tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details, voorschriften die vaak gewijzigd worden en voorschriften waarvan is te voorzien dat zij dikwijls met grote spoed moeten worden vastgesteld. Volgens de transponeringstabel in de toelichting zullen de definitiebepalingen in artikel 3 van de kaderrichtlijn niet in de Wvw1994 maar in lagere regelgeving worden opgenomen. De Raad acht deze keuze te rechtvaardigen, voor zover het gaat om definities met een overwegend technisch karakter.³ Hij wijst er echter op dat artikel 3 ook een aantal definities van meer algemene aard bevat, zoals «fabrikant», «onderdeel» en «technische eenheid», die in lagere regelgeving zullen terugkomen. Naar zijn oordeel horen dergelijke definities in de formele wet te worden opgenomen, teneinde te voorkomen dat in lagere regelgeving onnodig van elkaar afwijkende definities worden opgenomen. De Raad adviseert om de keuze voor opname van de definitiebepalingen in lagere regelgeving in dit licht nader te bezien.

c. Volgens de transponeringstabel behoeft artikel 5 van de kaderrichtlijn geen implementatie, omdat deze bepaling ziet op verplichtingen van de fabrikant. De artikelen 16, 37 en 38 van de kaderrichtlijn zien volgens de transponeringstabel op feitelijk handelen, zodat evenmin implementatie nodig is, aldus de toelichting.

De Raad wijst op het uitgangspunt dat, wanneer een richtlijn rechten of verplichtingen schept voor particulieren, implementatie dient plaats te vinden

¹ Zie bijlage 1 van Richtlijn nr. 70/156/EEG van de Raad van 6 februari 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan (PbEG 1970, L 042).

² Aanwijzing 337 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. De Raad wijst in dit verband op het recent gepubliceerde onderzoek van de Algemene Rekenkamer waaruit blijkt dat nog steeds onvoldoende prioriteit wordt gegeven aan implementatie van Europese regelgeving (Kamerstukken II 2007/08, 31 498, nrs. 1–2).

³ Bijvoorbeeld hybride elektrisch voertuig, in artikel 3, vijftiende lid, van de kaderrichtlijn.

door middel van een dwingend normatief kader dat voor particulieren duidelijk kenbare, rechtens afdwingbare verplichtingen schept. Implementatie door algemeen verbindende voorschriften ligt dan voor de hand.¹

Artikel 5, eerste en tweede lid, van de kaderrichtlijn legt de verantwoordelijkheid voor alle aspecten van de goedkeuringsprocedure en voor het waarborgen van de overeenstemming van de productie bij de fabrikant. Het derde lid van deze bepaling verplicht niet in de Gemeenschap gevestigde fabrikanten om een binnen de Gemeenschap gevestigde vertegenwoordiger aan te wijzen om hen voor de goedkeuringsinstantie te vertegenwoordigen. Artikel 16 van de kaderrichtlijn legt aan nationale goedkeuringsinstanties de verplichting op om er bij uitbreiding of herziening van EG-typegoedkeuringen voor te zorgen dat alle toepasselijke (gewijzigde) certificaten en bijlagen, alsmede het bijbehorend informatiepakket, onverwijld aan de aanvragers worden toegezonden.

Artikel 37, eerste lid, van de kaderrichtlijn bevat een verbod voor de voertuigfabrikant om aan fabrikanten van onderdelen en technische eenheden technische informatie te verstrekken die afwijkt van de gegevens die door de nationale goedkeuringsinstanties zijn goedgekeurd. Het tweede lid van dit artikel bevat een verplichting voor de fabrikant om, indien een regelgeving hierin voorziet, in een begeleidend document, zoals een gebruikershandleiding of een onderhoudsboekje, alle relevante informatie over voertuigen ter beschikking te stellen in de officiële talen van de Gemeenschap.

Artikel 38 bevat verplichtingen voor voertuigfabrikanten om de fabrikanten van onderdelen en technische eenheden alle benodigde gegevens voor het verkrijgen van goedkeuring te verstrekken.

Naar het oordeel van de Raad bevatten al deze bepalingen rechten of verplichtingen voor particulieren, zodat implementatie in de Wvw1994 geboden is.

De Raad adviseert deze bepalingen in de wet te implementeren.

1a. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 (Wvw1994) zijn de wijzigingen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van «Beter Geregeld» en de wijzigingen die noodzakelijk zijn voor de implementatie van richtlijn 2007/46/EG gecombineerd. De reden hiervoor is dat een herziening van de voertuigregelgeving en de implementatie van de nieuwe kaderrichtlijn op dit gebied onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Met betrekking tot de wijziging van de in de Wvw1994 opgenomen delegatiebepalingen betreft het een samenhang in de wetgeving, namelijk dat de delegatiebepalingen in de Wvw1994 zo veel mogelijk gelijklopend zijn. Met betrekking tot de andere herijkingspunten zit de samenhang niet alleen in de wetgeving, maar in het bijzonder ook in de uitvoering van «Beter Geregeld» in combinatie met de uitvoering van richtlijn 2007/46/EG. Deze combinatie maakt het mogelijk een systeemwijziging door te voeren die niet alleen ziet op de uitvoering van de richtlijn, maar ook op de overige herijkingspunten. In de uitvoering, bijvoorbeeld bij de noodzakelijke ICT aanpassingen, is het zeer moeilijk onderscheid te maken tussen de wijzigingen die het gevolg zijn van de implementatie van de richtlijn en de wijzigingen die het gevolg zijn van andere herijkingspunten. Hetzelfde geldt voor het bepalen van de administratieve lasten. Om de uitvoering niet onnodig te compliceren en vertraging te voorkomen is er voor gekozen alle wijzigingen samen te voegen in één wetsvoorstel. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

1b. De opmerking van de Raad dat definitiebepalingen met een overwegend technisch karakter in lagere regeling kunnen worden opgenomen, maar dat definitiebepalingen met een meer algemene aard op het niveau van de formele wet behoren te worden opgenomen wordt gedeeld. Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad is de definitie van «fabrikant» toegevoegd aan het wetsvoorstel. Definities zoals «onderdeel» en «technische eenheid» zullen niet worden opgenomen in de formele wet. Deze definities kunnen per kaderrichtlijn verschillen. Het is daarom van belang dat in lagere regelgeving onderscheid kan worden gemaakt.

1c. De Raad geeft met betrekking tot een aantal bepalingen uit richtlijn 2007/46/EG aan dat deze bepalingen geïmplementeerd dienen te worden door middel van algemeen verbindende voorschriften. Het betreft de artikelen 5,

¹ C-58/89, Commissie-Duitsland, Jurisprudentie 1991, blz. I 2607.

eerste en tweede lid, 16, 37, eerste lid, en 38 van de richtlijn. Deze bepalingen bevatten inderdaad rechten of verplichtingen voor fabrikanten of goedkeuringsinstanties. Omdat het rechten en plichten betreft in het kader van een typegoedkeuringsprocedure, zullen deze bepalingen worden geïmplementeerd door een lid toe te voegen aan artikel 22 Wv1994. Op basis van dit nieuwe lid zal bij ministeriële regeling nadere invulling worden gegeven aan de implementatie van deze artikelen.

Het wetsvoorstel en de in de memorie van toelichting opgenomen transponeringstabel zijn naar aanleiding van deze opmerking van de Raad aangepast.

2. Handhaving en uitvoering

De toelichting besteedt geen aandacht aan de uitvoering en handhaving van de regels in het wetsvoorstel, maar vermeldt in paragraaf 5 slechts dat de organisaties die deze regels primair zullen handhaven, de Rijksdienst voor het Wegverkeer, het OM en de politie, nauw bij het opstellen van het onderhavige wetsvoorstel zijn betrokken. Kennelijk moet uit deze mededeling worden afgeleid dat de desbetreffende instanties met de inhoud van dit voorstel kunnen leven.

Daarmee is nog niets gezegd over de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid van het voorstel. Dit is van belang, nu het voorstel onder meer wijzigingen behelst in de handhaving van de permanente eisen in artikel 71 van de Wv1994 en in de wijze van keuring van schadevoertuigen en wijzigingen in de constructie van voertuigen.

Voorts wordt uit de huidige tekst van paragraaf 5 niet duidelijk of de betrokken instanties commentaar hebben geleverd op (onderdelen van) dit voorstel en zo ja, in hoeverre daarmee in het voorstel rekening is gehouden.

De Raad adviseert in de toelichting in het licht van bovenstaande op de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid in te gaan.

2. In de memorie van toelichting is opgenomen dat in de het wetsvoorstel opgenomen normen primair worden gehandhaafd en uitgevoerd door de Dienst Wegverkeer (RDW), het OM en de politie en dat deze instanties dan ook nauw betrokken zijn geweest bij de domeindoorlichting van het domein wegenverkeersrecht en bij de uitvoering daarvan in het project Herziening Voertuigregelgeving. In het kader van dit project wordt de gehele voertuigregelgeving herzien. De RDW, het OM en de politie zijn in het project Herziening Voertuigregelgeving zowel vertegenwoordigd in een stuurgroep, als in verschillende werkgroepen. Deze instanties hebben dan ook actief meegedacht en meegeschreven aan alle wet- en regelgeving die tot stand komt in het kader van dit project, waaronder ook het onderhavige wetsvoorstel. Het merendeel van het project zal zijn beslag krijgen in een ministeriële regeling. Deze regeling zal formeel ter advisering worden aangeboden aan de RDW, het College van Procureurs-generaal en de Raad van Hoofdcommissarissen. Het onderhavige wetsvoorstel heeft zelfstandig geen gevolgen voor de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de wegenverkeerswetgeving. Hetzelfde geldt voor de algemene maatregelen van bestuur die tot stand komen in het kader van het project Herziening Voertuigregelgeving. De ministeriële regeling die tot stand komt in het kader van dit project heeft wel grote gevolgen, met name voor het OM. Alle in deze regeling opgenomen overtredingen zullen op basis van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften wordt gehandhaafd met behulp van zogenaamde feitcodes. Alle feitcodes die samenhangen met voertuigeisen moeten worden aangepast. Dit brengt met zich mee dat noodzakelijk is om de bijlage bij de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften te wijzigen. Deze wijziging zal gelijktijdig met het onderhavige wetsvoorstel in werking treden.

De memorie van toelichting is in lijn met het bovenstaande aangevuld.

3. Administratieve lasten

Volgens de toelichting veroorzaakt het onderhavige wetsvoorstel geen administratieve lasten, omdat de inhoudelijke eisen in lagere regelgeving worden geregeld. De exacte reductie in de administratieve lasten en nalevingskosten kan echter pas worden berekend als de voorgestelde wijzigingen concreet zijn ingevuld. De berekening van de wijziging in de administratieve lasten en nalevingskosten zullen dan ook worden onderbouwd in de bijbeho-

rende algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling, aldus de toelichting.

De Raad vindt deze motivering ontoereikend, omdat het voorstel deel uitmaakt van een herijkingsprogramma dat tot doel heeft de regeldruk en de administratieve lasten te verminderen. Zo heeft in april 2004 de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat in een brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bericht dat een reductie van de administratieve lasten met 26% voor dit ministerie mogelijk was. Daarbij werd het domein wegenverkeersrecht als voorbeeld genoemd. In dezelfde brief werd aangekondigd dat het gehele complex van regelgeving in 2004 en 2005 zou worden doorgelicht.¹

Gelet op het bovenstaande dient in de toelichting een beredeneerde indicatie te worden gegeven van de te verwachten daling van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Door het ontbreken van een indicatie wordt de indruk gewekt dat er nauwelijks zicht bestaat op vermindering van administratieve lasten die het voorstel oplevert.

De Raad adviseert een onderbouwde inschatting van de te verwachten vermindering van de administratieve lasten in de toelichting op te nemen.

3. Met behulp van het onderhavige wetsvoorstel zal een substantiële bijdrage worden geleverd aan de lastenreductiedoelstellingen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Inmiddels is de uitvoering van het project Herziening Voertuigregelgeving dusdanig gevorderd dat de omvang van deze lastenreductie bekend is, namelijk € 9,6 miljoen. Aangezien deze reductie betrekking heeft op wijzigingen die hun beslag krijgen op het niveau van een ministeriële regeling, zal de onderbouwing van deze reductie worden opgenomen in de toelichting bij deze regeling. De desbetreffende regeling zal ter toetsing worden aangeboden aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten. De memorie van toelichting is in lijn met het bovenstaande aangevuld.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

4. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven, met uitzondering van de kanttekening met betrekking tot de definitie van aanhangwagen. De definitie van aanhangwagen is niet in alle bij of krachtens de Wvw1994 geïmplementeerde richtlijnen gelijklopend en kan dus niet worden aangepast met het oog op één van deze richtlijnen. Bij gelegenheid zal worden bekeken of het mogelijk is deze en andere definities te harmoniseren.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 515, nr. 4, blz. 3.

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W09.08.0170/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel 1, eerste lid, onderdeel d, van de Wegenverkeerswet 1994 de definitie van aanhangwagens aanpassen aan de definitie in artikel 3, twaalfde lid van de kaderrichtlijn door in de eerste volzin «voertuig» te vervangen door: «niet-zelfaangedreven voertuig op wielen».
- In de transponeringstabel verwerken dat de terminologie in een groot aantal bepalingen is aangepast aan de kaderrichtlijn.
- In de transponeringstabel bij artikel 33 aangeven dat deze verplichtingen reeds in de afdelingen 3.6 en 3.7 van de Algemene wet bestuursrecht zijn opgenomen.