



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

DGMO
Directie wegen en verkeersveiligheid
T.a.v. R.W.C. Clabbers

ILT
TWO Omgeving en Bestuur
Netwerk Leefomgeving en
Wonen

Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

10.2.e
Senior (beleids) adviseur

10.2.e Wob

Datum 15 mei 2019
Betreft HUF toets markttoezicht kaderverordening 2018/858
(deel 2)

Ons kenmerk
ILT-2019/26987

Uw kenmerk
IENW/BSK-2019/32361

Geachte mevrouw Clabbers,

Op uw verzoek van 18 februari jongstleden heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd op de Verordening (EU) 2018/858 betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd (hierna afgekort als "kaderverordening").

De kaderverordening dient ter vervanging van Richtlijn 2007/46/EG die in hoofdstuk III van de wegenverkeerswet (WVW) 1994 is geïmplementeerd. De kaderverordening zal op 1 september 2020 in werking treden en zal ook leiden tot een aantal wijzigingen in de WVW 1994, het Besluit voertuigen en de Regeling voertuigen. Deze HUF-toets laat onverlet dat de ILT tevens een HUF-toets uitvoert op genoemde wijzigingen in nationale wetgeving. Dit is niet meegenomen in deze toets aangezien hier een parallel traject voor loopt.

Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

Vanuit het juridische perspectief merkt de ILT op dat de kaderverordening rechtstreeks werkend is in Nederland als lidstaat van de Europese Unie. Hierbij moet worden opgemerkt dat de ILT als toezichthouder haar bevoegdheden ontleent uit de Nederlandse wet- en regelgeving. Om te kunnen handhaven zal de ILT in de WVW 1994 moeten worden aangewezen als markttoezichthouder.

De ILT is voornemens om het toezicht op deze kaderverordening naar analogie van het markttoezicht¹ op verkeersproducten in te regelen. In dit kader heeft de ILT behoefte aan zowel bestuursrechtelijke (LOD/LOB) als strafrechtelijke (PV en mogelijk een Bestuurlijke Boete) instrumenten.

De kaderverordening brengt verder verschillende (nieuwe) verplichtingen mee voor de markttoezichthouder. Hieronder worden de belangrijkste kort toegelicht.

¹ markttoezicht zoals dat is bedoeld in de Markttoezichtverordening 765/2008

Verplichte controles

De kaderverordening ziet op veel verschillende (nieuwe) voertuigen, systemen, onderdelen en technische eenheden (hierna producten). Tevens bevat de kaderverordening een aantal verplichte voertuigtesten die de markttoezichthouder moet uitvoeren (artikel 8). Zo moet iedere lidstaat 1 complete voertuig test doen voor elke 40.000 nieuwe geregistreerde voertuigen in het voorgaande jaar en niet minder dan 5. Daarbij komt dat bij meer dan 5 testten, 20% hiervan ook moet bestaan uit emissietesten. De testten moeten worden gedaan aan de hand van Bijlage II uit de verordening.

ILT
TWO Omgeving en Bestuur
Netwerk Leefomgeving en
Wonen

Datum
14 mei 2019

Ons kenmerk
ILT-2019/26987

- In verband met de veelheid van producten zal de ILT moeten selecteren. Het is praktisch gezien onmogelijk om op alle productcategorieën toezicht te houden. De ILT stelt voor om periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) op basis van marktbeelden en risicoprofielen te bepalen op welke producten dan wel productcategorieën toezicht wordt gehouden.
- De kaderverordening maakt niet helder hoeveel "monsters" dienen te worden getest voor het uitvoeren van een test. Vanuit de ECE E-merkrichtlijnen zijn verschillende vormen van monsternamen vastgesteld. Hierin is echter geen standaard vastgesteld. De ILT denkt aan het toepassen van de ISO 2859 norm die gebruikt kan worden voor 'niet geregelde' producten, tenzij de onderliggende wetgeving (regelementen) een andere wijze voorschrijft. Dit is met name relevant voor de voertuigtesten.
- Het aantal verplichte testten wordt berekend op basis van de nieuw geregistreerde voertuigen. In 2017 betrof het volgens de gegevens van de RDW ongeveer 504.000 voertuigen wat neer komt op 13 voertuigtesten waarvan 3 emissie testten. Om een planning voor de aankomende jaren te kunnen maken heeft de ILT inzicht nodig in de aantallen geregistreerde voertuigen. Dit verwacht de ILT jaarlijks van de RDW.
- De ILT heeft op dit vlak geen ervaring en zal kennis moeten opbouwen. Dit zal in overleg met o.a. de RDW moeten gaan zodat gebruik gemaakt kan worden van de daar aanwezige expertise. De ILT verwacht van de RDW dat voor de opleiding van ILT inspecteurs, capaciteit beschikbaar komt.

Rapporteren

De markttoezichthouder moet op basis van artikel 8 van de kaderverordening jaarlijks voor 1 maart een planning opstellen van de activiteiten die zij dat jaar gaat ontplooiën. Dit dient zij in bij het Forum. Ten tweede moet er iedere twee jaar gerapporteerd worden aan het Forum waarbij de rapportage voor 30 september moet worden ingediend. Een derde verplichting is dat de markttoezichthouder elk jaar rapporteert aan de EU Commissie over de sancties die zij in het afgelopen jaar heeft opgelegd.

Daarnaast verplicht de kaderverordening dat zowel de typegoedkeurder als de markttoezichthouder periodiek beoordeeld worden door I&W waarover gerapporteerd moet worden aan de EU commissie.

- De ILT wil graag meer duidelijkheid over de vorm en inhoud van de gevraagde rapportages. Deze zijn nu niet gedefinieerd.
- De ILT wil van I&W weten hoe de evaluatie van deze toezichtstaak eruit komt te zien.

Informatie-uitwisseling

De markttoezichthouder moet risico-gestuurd toezicht gaan houden (definitie 31-34). Tevens wordt zij gevraagd om informatie uit te wisselen met de Douane, de EU Commissie, de EU Lidstaten, het Forum en de typegoedkeuringsautoriteit (RDW) (artikel 8 & 12). Hiervoor worden zowel (voor de ILT) nieuwe systemen (DATA, ETAS) als bestaande systemen (ICSMS, RAPEX) gebruikt. Ook zal de EU commissie nog een nieuw systeem ontwikkelen t.b.v. het openbaar toegankelijk maken van testresultaten en klachten die over de prestaties van voertuigen, systemen, onderdelen en technische eenheden zijn uitgebracht.

- Het is voor de ILT van belang dat zij structureel tot alle relevante systemen en informatie toegang krijgt ten behoeve van haar informatiepositie. De ILT verwacht dit bijvoorbeeld voor DATA, ETAS en andere informatie met betrekking tot afgegeven certificaten van de RDW.
- De ILT heeft voor de samenwerking met de Douane een nieuwe bijlage nodig in het convenant tussen I&W en de Douane. De ILT verwacht dat I&W dit organiseert.

Relatie RDW en technische diensten

De kaderverordening dicht een grotere rol toe aan de typegoedkeuringsautoriteit. Deze zal een vorm van toezicht moeten gaan houden op de technische diensten die onder hun verantwoordelijkheid (voertuig)testen uitvoeren. Conform Artikel 67 zal I&W de RDW aanwijzen als Goedkeuringsinstantie. De RDW heeft aangegeven ook zelf te beschikken over een technische dienst die deze werkzaamheden kan uitvoeren.

- Het is de ILT op dit moment niet duidelijk of de RDW de beoordeling en monitoring van de technische diensten zelf zal doen of dat dit zal worden gevraagd aan de Raad voor Accreditatie (RvA). Ingeval van het laatste zal ook een informatie-uitwisseling met de RvA moeten worden ingericht.
- De ILT ziet de RDW als typegoedkeurder verder als partner in het toezicht en als een bron van informatie, o.a. over mogelijk risicovolle producten.
- De ILT signaleert tevens dat dit mogelijk lastige situaties oplevert wanneer de RDW producten goedkeurt terwijl door de ILT inbreuken op de verordening worden geconstateerd. De ILT heeft in dit kader een formele rol en zal in dergelijke situaties handhavend moeten op treden. De beide instanties vallen onder de verantwoordelijkheid van de Minister van I&W, wat een risico vormt voor het onafhankelijk optreden van de ILT.
- De ILT signaleert verder een mogelijk probleem in het onafhankelijk testen van voertuigen in het kader van markttoezicht. Indien er bij een typegoedkeuring gebruik is gemaakt van een technische dienst die een relatie heeft met de RDW zal moeten worden uitgeweken naar een andere partij. Het kan voorkomen dat hiervoor in het buitenland gezocht moet worden om het "slager keurt zijn eigen vlees" principe te voorkomen.
- De ILT wil met een samenwerkingsovereenkomst vooraf goed vastleggen hoe deze rollen worden ingevuld en waar de verantwoordelijkheid van de één ophoudt en die van de ander begint.

Risico's in het toezicht

De kaderverordening geeft veel ruimte aan individuele goedkeuringen (artikel 41-46) en biedt mogelijkheden voor ontheffingen in het kader van nieuwe technologieën (artikel 39). De EU commissie beslist in het laatste geval over het wel of niet toekennen van ontheffingen. Conform Artikel 42 lid 1 is het aan I&W

ILT
TWO Omgeving en Bestuur
Netwerk Leefomgeving en
Wonen

Datum
14 mei 2019

Ons kenmerk
ILT-2019/26987

om te besluiten dergelijke voertuigtypen vrij te stellen dan de verplichting tot conformiteit met een of meer voorschriften van deze verordening, op voorwaarde dat de lidstaat relevante alternatieve voorschriften vaststelt.

- Het is de ILT op dit moment niet duidelijk wat de insteek van I&W wordt aangaande dergelijke voertuigtypen. In deze HUF toets doet de ILT hierover dan ook geen uitspraken.
- De ILT signaleert verder dat dit voor lastige situaties kan zorgen in het toezicht. Het is mogelijk dat onvoldoende helder wordt waaraan een voertuig of product moet voldoen, het niet strookt met nationale invulling van het toezicht of dat er geen of onvoldoende informatie over beschikbaar is.

ILT
TWO Omgeving en Bestuur
Netwerk Leefomgeving en
Wonen

Datum
14 mei 2019

Ons kenmerk
ILT-2019/26987

Level playing field en Brexit

De kaderverordening werkt op basis van wederzijdse erkenning. Producten die in een andere lidstaat zijn goedgekeurd mogen ook op de Nederlandse markt verkocht worden.

- De ILT signaleert in dit kader een risico dat het toezicht niet sluitend is in te richten. Ondanks dat deze kaderverordening moet zorgen voor een *level playing field* komt het voor dat toezichthouders uit verschillende lidstaten verschillend kijken naar typegoedkeuringen, wat ervoor kan zorgen dat producten uit andere lidstaten die niet voldoen aan de afgegeven typegoedkeuringen, toch op de Nederlandse markt kunnen worden verkocht.
- Ten tweede signaleert de ILT dat met de komst van de Brexit producten en voertuigen uit het VK niet langer automatisch onder de EU wetgeving vallen. Veel producten uit het VK komen via de haven van Rotterdam en zullen dus straks gekeurd moeten worden aan de grens. Het is onduidelijk om hoeveel producten dit gaat en wat de impact hiervan zal zijn. Dit zal met de Douane verder moeten worden besproken.

Overige punten

In de kaderverordening heeft de Commissie de bevoegdheid om aangaande diverse onderwerpen gedelegeerde (uitvoerings)handelingen vast te stellen.

- Deze zijn op dit moment nog niet bekend, dus over de consequenties daarvan kan de ILT op dit moment geen uitspraken doen.

Algemene conclusie

De kaderverordening is, met in achtneming van de hierboven genoemde punten, uitvoerbaar en handhaafbaar mits de ILT over de juiste middelen kan beschikken.

De ILT is echter van mening dat het toezicht en daarmee de handhaving niet sluitend is in te richten. Dit heeft te maken met het brede toepassingsgebied van de kaderverordening en de grote diversiteit aan producten en voertuigen die hieronder vallen. Het is niet mogelijk en niet effectief om ieder jaar op elk product actief toezicht te houden.

De grootste impact op de ILT komt voort uit de verplichte aantallen testen die jaarlijks moeten worden uitgevoerd en uitbreiding van de productcategorieën. De ILT zal haar toezicht moeten uitbreiden doordat ze verplicht wordt naast de controle op de aanwezigheid van typegoedkeuringen ook uitgebreide

(emissie)testen te gaan doen. De ILT houdt op dit moment geen toezicht op emissies van voertuigen.

Het proces van controleren of een typegoedkeuring en het certificaat van overeenstemming aanwezig is verandert niet met de komst van de kaderverordening en kan worden meegenomen in de huidige toezichtsaanpak in het kader van markttoezicht op (verkeers)producten.

ILT
TWO Omgeving en Bestuur
Netwerk Leefomgeving en
Wonen

Datum
14 mei 2019

Ons kenmerk
ILT-2019/26987

Uitvoeringskosten en personele gevolgen

De ILT verwacht de volgende kosten te moeten maken;

- Testbudget producten;
 - o De ILT is van plan jaarlijks 5 producten te selecteren waar een toezichtproject van wordt gemaakt (op basis van marktbeelden en risicoprofielen). Daarnaast zal de ILT jaarlijks deelnemen aan minimaal 1 EU project en is de verwachting dat tenminste 1 onderzoek voortkomt uit meldingen e.d.. De ILT verwacht hierbij 6 productsoorten te moeten (laten) testen.
 - o Dit wordt op jaarbasis op 600K€ geraamd.
- Testbudget voertuigen
 - o De ILT heeft geen ervaring met het volledig hertesten van de typegoedkeuring van voertuigen noch met emissie testen. De ILT kan op dit moment niet inschatten welke kosten aan deze posten zijn verbonden. Hier is echter wel een testbudget voor nodig en zal door I&W in moeten worden voorzien. De ILT stelt voor deze kosten door te berekenen op nacalculatie.
 - o Om te komen tot een goede raming stelt de ILT voor eerst twee jaar proef te draaien waarna geëvalueerd kan worden, met als uitkomst een vast testbudget.
- Personele kosten
 - o De ILT verwacht voor deze taak 5 fte nodig te hebben. Dit is verdeeld over 4,5 fte inspectie en 0,5 fte ondersteuning (MIC, juridische zaken, advies).
 - o Dit wordt op jaarbasis op 910 K€ geraamd (5x 182K€ per fte, inclusief huisvesting opleiding etc.).
- Opleiding inspecteurs
 - o De ILT heeft, vooruitlopend op de wetwijziging, capaciteit nodig om dit toezicht te kunnen inregelen (denk aan opstellen risicobeoordeling en een verkennende onderzoeken). Hiervoor moet de ILT kennis opbouwen met behulp van RDW. Te denken valt aan het (tijdelijk) detacheren van een specialist van de RDW bij de ILT om inspecteurs op te leiden of het organiseren van een opleiding bij de RDW.
 - o Dit wordt geraamd op éénmalig 80K€.

Aanvullende opmerking

De ILT verwacht minimaal 12 maanden nodig te hebben (na de honorering van de claim) om de eigen organisatie in te regelen en te kunnen starten met het toezicht.

Graag ontvang ik van u een reactie op deze HUF-toets. Tevens ontvang ik na de besluitvorming graag een schriftelijke opdrachtbevestiging.

Met vriendelijke groet,

De Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport,
10.2.e Wob

~~mr. J.A. van den Bos~~ 10.2.e Wob
10.2.e Wob

ILT
TWO Omgeving en Bestuur
Netwerk Leefomgeving en
Wonen

Datum
14 mei 2019

Ons kenmerk
ILT-2019/26987