

Vergaderjaar 2019–2020

35 427

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en enkele andere wetten in verband met de uitvoering van verordening (EU) 2018/858 en andere besluiten van de Europese Unie betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op motorvoertuigen, aanhangwagens daarvan en systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd (Uitvoeringswet verordening (EU) 2018/858)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 6 februari 2020 en het nader rapport d.d. 26 maart 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 oktober 2019, nr. 2019002205, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 februari 2020, nr. W17.19.0324/IV, bied ik U hierbij aan.

Hierna wordt per opmerking in cursief het advies integraal weergegeven, met daaronder mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 18 oktober 2019, no. 2019002205, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en enkele andere wetten in verband met de uitvoering van verordening (EU) 2018/858 en andere besluiten van de Europese Unie betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op motorvoertuigen, aanhangwagens daarvan en systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd (Uitvoeringswet verordening (EU) 2018/858), met memorie van toelichting.

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

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de wijze waarop de uitvoering en handhaving van EU-verordeningen door de Dienst Wegverkeer (RDW) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) in de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: de wet) wordt geregeld. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel wenselijk.

1. Aanwijzing bevoegde nationale autoriteiten

Het wetsvoorstel voorziet in een verzameldefinitie van het begrip «EU-verordeningen betreffende de goedkeuring van motorvoertuigen».² Deze verzameling bestaat uit de eveneens gedefinieerde «EU-kaderverordeningen» en de op die verordeningen gebaseerde gedelegeerde- en uitvoeringshandelingen. Daaraan wordt vervolgens toegevoegd de algemene en open categorie van «andere EU-verordeningen», die niet specifiek worden aangeduid.

Deze (bestaande en toekomstige) verordeningen kunnen betrekking hebben op een reeks van onderwerpen: «goedkeuring, op de markt aanbieden, in de handel brengen, registreren en in gebruik nemen van voertuigen en systemen, onderdelen, technische eenheden, voertuigdelen, uitrustingsstukken en voorzieningen die voor dergelijke voertuigen en aanhangwagens daarvan zijn ontworpen en gebouwd ter bescherming van de gezondheid, de veiligheid, het milieu of andere aspecten van de bescherming van het openbaar belang.» Door deze laatste categorie is de aanwijzing van EU-verordeningen die met de wet worden uitgevoerd en gehandhaafd, onvoldoende bepaald en afgebakend.

De verzameldefinitie is in het licht van het voorgaande niet geschikt als basis voor de toekenning van taken en bevoegdheden aan de RDW en toezichthouders, werkzaam bij de ILT in artikel 4b, respectievelijk krachtens artikel 158 van de wet.

De Afdeling adviseert om in de wet zelf de (onderdelen van) EU-verordeningen, met inbegrip van de op die verordeningen gebaseerde gedelegeerde of uitvoeringshandelingen, aan te wijzen ten aanzien waarvan de RDW of de ILT met de uitvoering of handhaving zullen worden belast, en zo nodig te voorzien in de (aanvullende) mogelijkheid tot aanwijzing bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

De door de Afdeling genoemde open categorie «andere EU-verordeningen», zag op de op dit moment 23 EU-harmonisatieverordeningen die betrekking hebben op specifieke onderwerpen die relevant zijn in het kader van de goedkeuring van motorvoertuigen. Het gaat om verordeningen die bijvoorbeeld betrekking hebben op brandstofgebruik, emissies, technische eisen of veiligheidsvoorschriften. Al deze verordeningen worden genoemd in de bijlagen bij kaderverordening (EU) 2018/858. Bij EU-goedkeuringen als bedoeld in die verordening, zijn zij direct van toepassing en geschiedt de toekenning van taken en bevoegdheden aan de RDW en toezichthouders, werkzaam bij de ILT, via de genoemde kaderverordening. Dit is anders bij de nationale goedkeuringen van motorvoertuigen. Voor nationale goedkeuringen, waarbij die harmonisatieverordeningen «zonder tussenkomst» van de kaderverordening, ook rechtstreekse werking hebben, is het zoals de Afdeling terecht stelt, ook nodig voldoende concreet taken en bevoegdheden aan de RDW en toezichthouders, werkzaam bij de ILT, toe te kennen. In reactie op het advies wordt in verband hiermee het volgende opgemerkt. Diverse van de op dit moment in de bijlagen van verordening (EU) 2018/858 genoemde harmonisatieverordeningen zullen de komende

² In het nieuwe onderdeel fd van artikel 1, eerste lid, van de wet.

jaren door vereenvoudiging en herschikking vervallen en worden vervangen door nieuwe verordeningen. Daarnaast zullen, naar verwachting, in verband met bijvoorbeeld de ambities van de EU in verband met de reductie van brandstofgebruik en emissies en de transitie naar geautomatiseerde en autonome voertuigen, ook nieuwe harmonisatieverordeningen worden vastgesteld en aan de bijlage bij verordening (EU) 2018/858 worden toegevoegd. Om te voorkomen dat dergelijke wijzigingen steeds aanleiding geven tot het aanpassen van de wet of een algemene maatregel van bestuur, is er voor gekozen in een nieuw toegevoegde definitie van «EU-harmonisatieverordeningen in verband met de goedkeuring van motorvoertuigen» te verwijzen naar de in de bijlagen bij verordening (EU) 2018/858 genoemde verordeningen in plaats van naar de open categorie «andere EU-verordeningen». Een wijziging in die bijlagen werkt zo direct door in de WvW 1994. In verband hiermee is ook een toelichting bij dit artikelonderdeel toegevoegd. Aan de memorie van toelichting is ter informatie een nieuwe bijlage 3 toegevoegd waarin een overzicht is opgenomen van alle op dit moment relevante harmonisatieverordeningen met daaraan toegevoegd de mutaties voor zover ze op dit moment bekend zijn.

2. Strafbaarstelling van overtreding van voorschriften in EU-verordeningen

Het wetsvoorstel voorziet in de oplegging van boetes van een bepaalde categorie bij overtreding van verschillende bepalingen in de wet.³ In enkele van deze bepalingen wordt voorzien in verbodsbepalingen die normen uit de verschillende EU-verordeningen «spiegelen». Zo zijn bijvoorbeeld in artikel 29, eerste tot en met vierde lid, volgens de toelichting «op hoofdlijnen de verbodsbepalingen uit verschillende verordeningen omschreven». Het vijfde lid verbiedt overtreding van «andere dan de in het eerste tot en met vierde lid genoemde inbreuken op bepalingen van een EU-verordening betreffende de goedkeuring van motorvoertuigen». Ten slotte voorziet het zesde lid in de aanwijzing bij ministeriële regeling van voor de toepassing van de voorgaande leden «relevante artikelen van de EU-verordeningen betreffende de goedkeuring van motorvoertuigen».

*Bij deze benadering rijzen twee belangrijke bezwaren. In de eerste plaats leidt de bevoegdheid tot oplegging van een boete van een bepaalde categorie bij overtreding van artikelen waarin geen normatief voorschrift is opgenomen maar met gebruik van de verzameldefinitie wordt verwezen naar nader vast te stellen voorschriften in gedelegeerde handelingen of «andere EU-verordeningen»⁴ tot strijdigheid met het *lex certa*-beginsel. Dit omdat er een situatie ontstaat waarin niet is voldaan aan de voorwaarde dat door straffen te handhaven bepalingen vooraf uit een oogpunt van rechtszekerheid voldoende kenbaar moeten zijn. De Afdeling merkt verder op dat de hoogte van een punitieve sanctie evenredig dient te zijn aan de aard en ernst van de overtreding. Een passende en proportionele sanctiebevoegdheid kan pas worden vastgesteld aan de hand van het concrete te handhaven voorschrift.*

Ten tweede is het «overschrijven» van normen uit EU-verordeningen in strijd met het Unierecht⁵, aangezien dit de rechtstreekse werking en uniforme toepassing van EU verordeningen in gevaar brengt.

³ In de voorgestelde artikelen 174a, 174b en 174c van de wet.

⁴ Zie bijvoorbeeld artikel 29, vijfde lid, en artikel 31 van de wet.

⁵ Arresten van het Hof van Justitie van de EU van 7 februari 1973, C-39/72, Slachtpremies, ECLI:EU:C:1973:13, en van 31 januari 1978, C-94/77, Fratelli Zerbone, ECLI:EU:C:1978:17.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling om bij de strafbaarstelling en het bepalen van de toepasselijke sanctie te verwijzen naar de concrete voorschriften in EU-verordeningen, hetzij in de wet, hetzij bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Aan de bezwaren van de Afdeling wordt tegemoetgekomen doordat het voorgestelde artikel 29 van de Wvw 1994 nu zodanig is geredigeerd dat duidelijker wordt dat het hier gaat om overtredingen van bepalingen van nader aan te duiden artikelen van de verordeningen en niet, zoals de tekst van het artikel dat aan de Afdeling was voorgelegd ten onrechte suggereerde, overtreding van artikel 29. Wel is in artikel 29 nog steeds een korte duiding gegeven van de handeling die wordt verboden en mitsdien sanctionering behoeft. Op deze wijze wordt voorzien in een concretere wettelijke basis voor de aanwijzing van relevante artikelen uit de verordeningen en wordt duidelijk dat voor dezelfde overtredingen in verband met nationale goedkeuringen (in het nieuw voorgestelde artikel 30 van de Wvw 1994) onderscheidenlijk de aanwijzing als bijzondere bromfiets (in het nieuw voorgestelde artikel 20g van de Wvw 1994) dezelfde sancties van toepassing zullen zijn. De (lange) opsomming van artikelen van de EU-verordeningen waarvoor sanctionering noodzakelijk is, zal in de op artikel 29 van de Wvw 1994 gebaseerde Regeling voertuigen worden opgenomen. Het voorstel van de Afdeling om dit in de wet of bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te doen past niet goed in de huidige systematiek van de Wvw 1994. Daarnaast zou deze opzet het lastig maken, gelet op de komende jaren te verwachten mutaties in de relevante verordeningen, om de wetgeving actueel te houden. Het advies van de Afdeling heeft niet alleen geleid tot aanpassing van het in artikel I van het wetsvoorstel nieuw voorgestelde artikel 29 van de Wvw 1994, maar tevens van de daarmee vergelijkbare artikelen 20g en 30 alsmede de voorgestelde artikelen 174a, 174b en 174c van de Wvw 1994. Ook is de artikelsgewijze toelichting op de genoemde artikelen deels herschreven.

3. De Afdeling maakt twee redactionele opmerkingen:

Vul de transponeringstabellen in de bijlagen aan met die artikelen uit de EU verordeningen waarin lidstaatopties zijn opgenomen – ook indien ervoor gekozen is deze niet te benutten, en licht in dat geval deze keuze toe.

In reactie op deze opmerking zijn de tabellen aangevuld.

Pas de voorgestelde artikelen 20e, tweede lid, en 26, tweede lid, zodanig aan dat de mogelijkheid van intrekking geen betrekking heeft op de situatie als bedoeld in de onderdelen c van die artikelleden.

Naar aanleiding van deze opmerking zijn de genoemde onderdelen steeds in een nieuw derde lid opgenomen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt de wettekst en de memorie van toelichting ook nog op enkele andere punten aan te passen.

De passages in de memorie van toelichting die betrekking hadden op de uitvoering van verordening (EU) 2019/1020 en de daarbij behorende tabellen in bijlage 3 zijn komen te vervallen. De wijzigingen in de Wvw 1994 die nodig zijn in verband met de uitvoering van die verordening blijken ingrijpender te zijn dan in eerste instantie werd voorzien en zullen ook anders dan eerder voorzien was, in een separaat verzamelwetsvoorstel worden opgenomen. In de nieuwe bijlage 3 bij de memorie van toelichting is, zoals hierboven al werd aangegeven, nu een lijst met EU-harmonisatieverordeningen opgenomen.

Daarnaast is een aantal artikelliden en bijbehorende artikelsgewijze toelichting, die ten onrechte aan het voorstel ontbraken, toegevoegd en zijn enkele geconstateerde omissies gecorrigeerd. Het betreft in artikel I de nieuw voorgestelde artikelen 26, derde lid, 31, 32, tweede lid en artikel 48, lid 2b, van de Wvw 1994 en artikel III. Ook zijn enkele artikelen tekstueel aangepast om ze meer te laten aansluiten bij de tekst van de EU-verordeningen of ter bevordering van de leesbaarheid. Tot slot wordt nog opgemerkt dat ook in de memorie van toelichting enkele redactionele verbeteringen zijn doorgevoerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

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 Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga