No.W17.22.0023/IV 's-Gravenhage, 13 april 2022

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 25 februari 2022, no.2022000470, 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 Wet wegvervoer goederen, de Wet personenvervoer 2000 en de Wet op de economische delicten ter uitvoering van Verordening (EU) 2020/1055 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 houdende wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1071/2009, (EG) nr. 1072/2009 en (EU) 1024/2012 teneinde ze aan te passen aan ontwikkelingen in de wegvervoersector (PbEU 2020, L 249), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot uitvoering van Verordening (EU) 2020/1055[[1]](#footnote-1) (de verordening). De verordening is onderdeel van het Europese Mobiliteitspakket. Het Europese mobiliteitspakket beoogt bestaande regelgeving over het goederen- en personenvervoer te verbeteren en bij te dragen aan een veilige, efficiënte en sociaal verantwoordelijke wegvervoersector. De verordening wijzigt de Verordeningen (EG) 1071/2009,[[2]](#footnote-2) (EG) 1072/2009[[3]](#footnote-3) en (EU) 1024/2012.[[4]](#footnote-4) Aan die verordeningen wordt reeds uitvoering gegeven in de Wet wegvervoer goederen (Wwg), de Wet personenvervoer 2000 (Wp 2000), de Regeling wegvervoer goederen en het Besluit personenvervoer 2000. Ter uitvoering van de verordening wordt met het voorstel de betreffende nationale regelgeving aangepast.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het voorstel opmerkingen over de rehabilitatiemogelijkheden van de vervoersmanager en de wijze van uitvoering, in verband met de tijdige en zorgvuldige implementatie en uitvoering van EU-rechtshandelingen. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel.

1. Rehabilitatie van de vervoersmanager

Bij verlies van betrouwbaarheid kan de bevoegde autoriteit de vervoersmanager ongeschikt verklaren om zijn functie uit te oefenen. Als gevolg hiervan mag de vervoersmanager zijn functie niet meer uitoefenen in een EU-lidstaat totdat hij is gerehabiliteerd. Op grond van de verordening rehabiliteert de bevoegde autoriteit de vervoersmanager niet eerder dan één jaar na de datum van het verlies van de betrouwbaarheidsstatus en in ieder geval niet voordat de vervoersmanager heeft aangetoond een passende opleiding te hebben gevolgd voor een periode van ten minste drie maanden, dan wel met succes een examen over de in deel I van bijlage I bij de verordening vermelde onderwerpen heeft afgelegd.[[5]](#footnote-5)

In de toelichting bij het wetsvoorstel is vermeld dat op grond van dit artikel uit de verordening aan lidstaten de mogelijkheid is gegeven om ofwel een onbetrouwbaar verklaarde vervoersmanager te verplichten opnieuw succesvol een examen af te leggen, ofwel om een dergelijke vervoersmanager te verplichten een gecertificeerde opleiding te volgen. De keuze ligt daarmee volgens de regering bij de lidstaat en niet bij de individuele vervoersmanager.[[6]](#footnote-6)

Deze interpretatie van de regering overtuigt niet. Uit de bewoording en opzet van de verordening kan de Afdeling niet opmaken dat een lidstaat een keuze kan maken op welke wijze een vervoersmanager zich een jaar na de datum van het verlies van de betrouwbaarheidsstatus kan rehabiliteren.[[7]](#footnote-7) De betreffende, rechtstreeks toepasselijke, bepaling uit de verordening biedt veeleer de vervoersmanager de keuze uit twee mogelijkheden tot rehabilitatie. Ook vraagt de Afdeling hoe deze opvatting zich verhoudt tot het uitgangspunt van wederzijdse erkenning indien een opleiding tot rehabilitatie in een ander EU-land is gevolgd.

De Afdeling adviseert nader toe te lichten waarom er in dit geval sprake zou zijn van een lidstaatoptie en hoe deze opvatting zich verhoudt tot het uitgangspunt van wederzijdse erkenning.

2. Tijdige en zorgvuldige uitvoering

Bij de implementatie en uitvoering van bindende EU-rechtshandelingen in de nationale rechtsorde dient rekening te worden gehouden met verschillende eisen. Dit vloeit voort uit het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU)[[8]](#footnote-8) en de betreffende EU-rechtshandeling. Een belangrijk uitgangspunt, ook uit het oogpunt van wetgevingskwaliteit, is dat implementatie en uitvoering van Europese rechtshandelingen binnen de gestelde implementatietermijn en op correcte en zorgvuldige wijze plaats vindt.[[9]](#footnote-9) De Afdeling merkt op dat het voorstel in de wijze van uitvoering op verschillende manieren tekort schiet.

a. *Internetconsultatie*

Vanuit de gedachte dat er geen noemenswaardige gevolgen voor burgers, bedrijven en instellingen zijn, en omdat er geen nationale beleidsruimte is bij de uitvoering van de verordening, heeft er geen consultatie van het voorstel plaatsgevonden.[[10]](#footnote-10) De Afdeling merkt op dat de verordening verschillende lidstaatopties bevat. De nationale invulling daarvan heeft gevolgen voor burgers, bedrijven en instellingen.[[11]](#footnote-11) Gelet op die gevolgen is het van belang dat betrokken organisaties door middel van consultatie in de gelegenheid worden gesteld om hun gedachten over dit voorstel kenbaar te maken.[[12]](#footnote-12) Direct geraakte personen, bedrijven en instellingen kunnen ook een belangrijk inzicht bieden of er (daadwerkelijk) sprake is van een lastenluwe uitvoering.[[13]](#footnote-13) De implementatietermijn biedt in de regel voldoende gelegenheid om in een zorgvuldig wetgevingsproces daarmee rekening te houden.[[14]](#footnote-14)

b. *Incomplete transponeringstabel*

Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en kenbaarheid van regelgeving dient in de toelichting bij regelgeving ter uitvoering van EU-rechtshandelingen een transponeringstabel te worden opgenomen.[[15]](#footnote-15) Uit deze transponeringstabel dient te blijken hoe de afzonderlijke bepalingen van de betreffende EU-rechtshandeling zijn of worden geïmplementeerd. Indien er ruimte dan wel een verplichting is tot het maken van beleidskeuzes, dient dit in de transponeringstabel te worden aangegeven en te worden verwezen naar passages in de toelichting waarin de door de regering gemaakte keuzes worden toegelicht. Als een bepaling niet tot wijziging van bestaande regelgeving of nieuwe regelgeving leidt, wordt in de transponeringstabel kort aangegeven waarom dat het geval is.[[16]](#footnote-16)

De Afdeling merkt op dat in de toelichting bij het voorstel een onvolledige transponeringstabel is opgenomen. Zo wordt ten aanzien van verschillende lidstaatopties niet duidelijk gemaakt of, en zo ja hoe, hieraan nationaal invulling wordt gegeven.[[17]](#footnote-17) Daarnaast ontbreekt verschillende keren een toelichting waarom een bepaling uit de verordening niet tot wijziging van bestaande regelgeving of nieuwe regelgeving leidt.

c. *Verstreken uitvoeringstermijn*

De verordening is reeds van toepassing met ingang van 21 februari 2022. De Afdeling merkt op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de verlate uitvoering en aan de gevolgen daarvan. Daarbij kan in het bijzonder gedacht worden aan de mogelijkheden tot handhaving van de verordening die tot doel heeft de eerlijke concurrentie tussen wegvervoerondernemingen te bevorderen en sociale dumping aan te pakken door de mogelijkheden van cabotagevervoer te beperken.

d. *Conclusie*

Vanuit het belang van een tijdige en zorgvuldige implementatie en uitvoering van bindende EU-rechtshandelingen adviseert de Afdeling in de toelichting bij het voorstel in te gaan op de gevolgen van de overschrijding van de uitvoeringstermijn en een volledige transponeringstabel op te nemen.

De Afdeling benadrukt ook het belang van de bevordering van de kwaliteit van wetgeving en het voorkomen van problemen bij de uitvoering en handhaving van EU-rechtshandelingen die ruimte bieden voor nationale beleidskeuzes. De Afdeling adviseert in het vervolg tijdig betrokkenen bij een wetsvoorstel te raadplegen.

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,

1. Verordening (EU) 2020/1055 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 houdende wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1071/2009, (EG) nr. 1072/2009 en (EU) nr. 1024/2012 teneinde ze aan te passen aan ontwikkelingen in de wegvervoersector, PbEU 2020, L 249. [↑](#footnote-ref-1)
2. Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van Richtlijn 96/26/EG van de Raad, PbEU 2009, L 300. [↑](#footnote-ref-2)
3. Verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg, PbEU 2009, L 300. [↑](#footnote-ref-3)
4. Verordening (EU) nr. 1024/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt en tot intrekking van Beschikking 2008/49/EG van de Commissie ( „de IMI-verordening” ), PbEU 2012, L 316. [↑](#footnote-ref-4)
5. Zie artikel 1, onderdeel 11, subonderdeel a, van de verordening welke artikel 14 van Verordening 1071/2009 wijzigt. [↑](#footnote-ref-5)
6. Toelichting voorstel, paragraaf 5. “Uitvoering en Handhaving”. [↑](#footnote-ref-6)
7. Net als de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) blijkens diens handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets. [↑](#footnote-ref-7)
8. Zie artikelen 288 en 291, eerste lid, VWEU. [↑](#footnote-ref-8)
9. Zie aanwijzing 9.1 “Implementatie” van Aanwijzingen voor de Regelgeving en de Handleiding Wetgeving en Europa van de Interdepartementale Commissie Europees recht. Onder implementatie wordt in dit kader verstaan: de uitvoering van bindende EU-rechtshandelingen in het nationale recht door middel van het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften. [↑](#footnote-ref-9)
10. Toelichting voorstel, paragraaf 7.c “Internetconsultatie”. [↑](#footnote-ref-10)
11. Zie onder meer de keuze een vervoersmanager pas te laten rehabiliteren na twee jaar, terwijl de verordening minimaal één jaar voorschrijft. Net als de keuze om een lagere ondergrens (blijvend) te hanteren voor het totaalgewicht van vergunningplichtig goederenvervoer, en de keuze om op nationaal niveau extra vestigingseisen in te voeren.  [↑](#footnote-ref-11)
12. Zie Aanwijzing 4.44 “Vermelding inbreng externe partijen” van de Aanwijzingen voor de regelgeving. [↑](#footnote-ref-12)
13. Zie Aanwijzing 9.5 “Lastenluwe implementatie” van de Aanwijzingen voor de Regelgeving. [↑](#footnote-ref-13)
14. In casu ruim 18 maanden, zie artikel 4 van de verordening. [↑](#footnote-ref-14)
15. Zie Aanwijzing 9.12 “Transponeringstabel EU-implementatieregelgeving” van de Aanwijzingen voor de Regelgeving en de Handleiding Wetgeving en Europa van de Interdepartementale Commissie Europees recht. [↑](#footnote-ref-15)
16. Aanwijzing 9.12 “Transponeringstabel EU-implementatieregelgeving” en bijbehorende toelichting van de Aanwijzingen voor de Regelgeving. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen bepalingen die feitelijk handelen voorschrijven, zich richten tot de EU-instellingen zelf, facultatief zijn en waarvan geen gebruik wordt gemaakt en reeds geïmplementeerd zijn door middel van bestaand recht. [↑](#footnote-ref-16)
17. Zie onder meer de lidstaatopties opgenomen in artikel 1, onderdelen 5, 6, 7, 12 en artikel 2, onderdeel 6 van de verordening. [↑](#footnote-ref-17)