

Vergaderjaar 2005–2006

30 476

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en enkele verwante wetten op een aantal punten van uiteenlopende aard

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 29 april 2005 en het nader rapport d.d. 28 februari 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 april 2005, no. 05.001470, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en enkele verwante wetten op een aantal punten van uiteenlopende aard, met memorie van toelichting.

Het voorstel beoogt de doorvoering van een aantal vooral technische wijzigingen van de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: Wvw 1994) en aanverwante wetten naast de wijziging van de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels bij algemene maatregel van bestuur in een bevoegdheid aan de minister. Daarnaast wordt voorzien in een bepaling in de Wvw 1994 op grond waarvan het mogelijk wordt op bepaalde in die wet aangegeven terreinen te experimenteren en hiervoor bij ministeriële regeling van wettelijke bepalingen afwijkende regels te stellen.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over de bevoegdheden van toezichthouders die zijn aangewezen door de minister en over de experimenteerbepaling. In verband hiermee is de Raad van oordeel dat enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 april 2005, nr. 05.001470, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 29 april 2005, nr. W09.05.0065/V, bied ik U hierbij aan.

1. Bevoegdheid tot het geven van verkeersaanwijzingen

In artikel I, onderdeel Z, wordt artikel 158 van de Wvw 1994 zodanig gewijzigd dat de Minister van Verkeer en Waterstaat naast de in artikel 159 bedoelde personen ook andere personen kan aanwijzen om toezicht te houden op de naleving van het bepaalde bij of krachtens die wet. Het betreft volgens de toelichting op onderdeel Z mensen die niet, zoals de in artikel 159 bedoelde personen, tevens met de opsporing van strafbare feiten zijn belast, en wier werkzaamheden niet aan de strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving van de verkeerswetgeving raken. Het gaat bijvoorbeeld om ambtenaren van de Dienst Wegverkeer die worden ingeschakeld voor de controle van voertuigen langs de weg.

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.

In artikel 12, eerste lid, Wvw 1994 wordt geregeld welke categorieën personen bevoegd zijn om aanwijzingen te geven inzake het verkeer op de weg; die personen worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. De Raad merkt op dat de toezichthouders die op grond van het gewijzigde artikel 158 door de minister worden aangewezen niet beschikken over de bevoegdheid tot het geven van verkeersaanwijzingen zoals bedoeld in artikel 12. Mede in aanmerking genomen dat de toezichthouders die (op grond van artikel 159) tevens opsporingsambtenaar zijn wél aanwijzingen inzake het wegverkeer kunnen geven, adviseert het college in de toelichting uiteen te zetten waarom het niet zinvol wordt geacht de bedoelde aanwijzingsbevoegdheid toe te kennen aan de toezichthouders die zijn aangewezen door de minister.

1. De Raad merkt op dat de toezichthouders die op grond van het gewijzigde artikel 158 Wegenverkeerswet 1994 (hierna: Wvw 1994) door de minister worden aangewezen niet beschikken over de bevoegdheid tot het geven van verkeersaanwijzingen zoals bedoeld in artikel 12 Wvw 1994. De Raad wijst er in dat verband op dat de toezichthouders die (op grond van artikel 159 Wvw 1994) tevens opsporingsambtenaar zijn wél aanwijzingen inzake het wegverkeer kunnen geven. In verband daarmee adviseert de Raad in de memorie van toelichting uiteen te zetten waarom het niet zinvol wordt geacht de bedoelde aanwijzingbevoegdheid ook toe te kennen aan de toezichthouders die zijn aangewezen door de minister.

Aan dit advies van de Raad is gevolg gegeven. In de toelichting op onderdeel A1 is uiteengezet dat toekenning van de in artikel 12 Wvw 1994 bedoelde bevoegdheid tot het geven van verkeersaanwijzingen aan de bij besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat aangewezen toezichthouders niet noodzakelijk is. De bevoegdheid verkeersaanwijzingen als bedoeld in artikel 12 Wvw 1994 te geven aan weggebruikers is weliswaar wél toegekend aan die toezichthouders die op grond van artikel 159 Wvw 1994 tevens zijn belast met de opsporing, doch het betreft een bevoegdheid die destijds niet specifiek voor opsporings- of toezichtdoeleinden in het leven is geroepen.

Al sinds 1935 bestaat in de wegenverkeerswetgeving de mogelijkheid om aan weggebruikers verkeersaanwijzingen te geven met het oog op een limitatief aantal belangen, zoals die thans zijn opgesomd in artikel 12, tweede lid, Wvw 1994. De kring van personen die bevoegd is dergelijke aanwijzingen te geven loopt sinds die tijd om wetgevingstechnische reden parallel met de kring van personen die belast is met de opsporing van feiten strafbaar gesteld bij de wegenverkeerswetgeving. Van een directe inhoudelijke connexiteit tussen de bevoegdheid verkeersaanwijzingen te geven en de opsporingsbevoegdheid is evenwel geen sprake. Uit voorgaande moge blijken dat met de verwijzing in artikel 158 Wvw 1994 naar de in artikel 159 Wvw 1994 bedoelde personen nimmer is bedoeld dat die personen hun bevoegdheid om verkeersaanwijzingen als bedoeld in artikel 12 Wvw 1994 te geven in het bijzonder dienen te gebruiken bij de uitoefening van hun toezichthoudende taak.

Als uitgangspunt bij de uitoefening van de toezichthoudende taak gelden de algemeen geregelde bevoegdheden in het kader van het toezicht op de naleving in de Algemene wet bestuursrecht. De in artikel 5:20, eerste lid, Awb geregelde medewerkingsplicht heeft betrekking op de uitoefening van alle bevoegdheden die aan de toezichthouder in kwestie zijn toegekend. Dat zijn in eerste plaats de aan hem krachtens de Awb toekomende bevoegdheden – mogelijk beperkt krachtens artikel 5:14 Awb – en in de tweede plaats eventuele aanvullende bevoegdheden krachtens de bijzondere wet.

In artikel 158, tweede lid, tweede volzin, Wvw 1994, is uiteengezet over welke specifieke aanvullende bevoegdheden de toezichthouders in dit verband bij de uitoefening van hun taak beschikken.

Nu de bevoegdheid verkeersaanwijzingen te geven niet relevant is voor de uitoefening van de toezichthoudende taak ontbreekt derhalve de noodzaak die bevoegdheid ook toe te kennen aan de in artikel 158, eerste lid, bedoelde personen die bij besluit van de minister worden aangewezen als toezichthouder.

2. Experimenten

Artikel I, onder Ac, bevat een nieuw artikel 186 Wvw 1994, op grond waarvan het mogelijk wordt op de daarin aangegeven onderdelen van die wet gedurende een beperkte periode te experimenteren. Daartoe kunnen bij of krachtens amvb in afwijking van de wettelijke bepalingen regels worden

gesteld. Mede gelet op aanwijzing 10A Ar kan de Raad zich met de voorgestelde bepaling verenigen, behoudens het volgende. Aangezien het om experimenteren in afwijking van een wettelijke regeling gaat en mede gelet op de aard van het onderwerp, te weten de eisen ten aanzien van de rijvaardigheid en de rijbevoegdheid, acht het college het van belang dat in de bepaling wordt vastgelegd dat de minister de Staten-Generaal op de hoogte houdt van het verloop van het experiment in de praktijk, evenals van diens standpunt inzake de voortzetting ervan anders dan als experiment. Verder gaat de Raad er van uit dat in de amvb's waarbij nadere regels aangaande de experimenten worden gesteld, toetsingscriteria ter beoordeling van het resultaat van de experimenten en het tijdstip en de wijze waarop de experimenten zullen worden geëvalueerd zullen worden opgenomen. De Raad adviseert de voorgestelde bepaling aan te vullen op de wijze als hiervoor is aangegeven. Daarnaast adviseert de Raad in de wet een bepaling op te nemen waarin staat dat de amvb de te ontwikkelen criteria dient te bevatten.

2. De Raad acht het van belang dat in het voorgestelde artikel 186 Wvw 1994 wordt vastgelegd dat de minister de Staten-Generaal op de hoogte houdt van het verloop van het experiment in de praktijk, evenals diens standpunt inzake de voortzetting ervan anders dan als experiment. Daarnaast adviseert de Raad in de wet op te nemen dat in de algemene maatregelen van bestuur waarbij nadere regels aangaande de experimenten worden gesteld toetsingscriteria ter beoordeling van het resultaat van de experimenten en het tijdstip en de wijze waarop de experimenten zullen worden geëvalueerd zullen worden opgenomen.

In het advies van de Raad kan ik mij in grote lijnen vinden. Voor alle krachtens de Wvw 1994 vast te stellen algemene maatregelen van bestuur geldt thans reeds de voorhangbepaling opgenomen in artikel 2b Wvw 1994. Naar aanleiding van het advies heb ik besloten ter verruiming van de parlementaire betrokkenheid bij de experimenten aan artikel 186 een evaluatiebepaling toe te voegen. In verband met de toevoeging van die evaluatiebepaling is in artikel 186, tweede lid, onder andere toegevoegd dat in de algemene maatregelen van bestuur waarin nadere regels inzake de experimenten worden gesteld in elk geval wordt bepaald welke resultaten daarmee worden beoogd. In artikel 186, derde lid, is aangegeven hoe de evaluatie van de experimentele regelingen dient plaats te vinden.

Ik meen dat met deze uitbreiding van de bepaling is voorzien in een toereikende parlementaire betrokkenheid. Ik heb er dan ook van af gezien om – zoals de Raad had geadviseerd – in het artikel de verplichting op te nemen de Staten-Generaal ook nog afzonderlijk op de hoogte te houden van het verloop van de experimenten in de praktijk. Vanzelfsprekend ben ik desgevraagd te allen tijde bereid het parlement daarover te informeren.

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

3. De in de bijlage bij het advies opgenomen redactionele kanttekeningen zijn verwerkt.

4. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enige aanvullingen en verbeteringen van overwegend technische aard in het wetsvoorstel aan te brengen. Voorts is het vanwege het tijdsverloop sinds het wetsvoorstel ter advisering aanhangig is gemaakt en vanwege uiteenlopende andere redenen noodzakelijk gebleken enige meer inhoudelijke wijzigingen in het wetsvoorstel aan te brengen.

Ten gevolge van deze aanpassingen is tevens de nummering aangepast. Het betreft de volgende aanvullingen, verbeteringen en wijzigingen:

- In artikel 1, eerste lid, onder s, Wvw 1994 (artikel I, onderdeel A) is een definitie van «goedkeuring productieproces» opgenomen. Deze definitie is noodzakelijk in verband met de toevoeging van de artikelen 25a tot en met 25d Wvw 1994 (artikel I, onderdeel L).
- De wijziging van artikel 2 Wvw 1994 (artikel I, onderdeel B) is ingekort omdat een deze wijziging reeds gedeeltelijk is meegenomen in het voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2004/52/EG van het Europees Parlement en

de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer in de Gemeenschap (Kamerstukken II 2004/05, 30 082). Met deze aanpassing hangt samen de toevoeging van artikel VI.

- Het bereik van hoofdstuk III van de Wvw 1994 is uitgebreid met de goedkeuring van productieprocessen van voertuigen, voertuigonderdelen, uitrustingsstukken en of voorzieningen ter bescherming van weggebruikers en passagiers. Dit heeft behalve de aanpassing van artikel 1, eerste lid, onder s, Wvw 1994 (artikel I, onderdeel A) geleid tot de wijzigingen bedoeld in artikel I, onderdelen E, F, G en L.
- In hoofdstuk III is ook geregeld de goedkeuring van bepaalde voertuigen, voertuigonderdelen, uitrustingsstukken en voorzieningen ter bescherming van weggebruikers en passagiers voor gebruik buiten de weg (in het bijzonder 2, vierde lid, en 35a Wvw 1994). Momenteel speelt deze problematiek in het bijzonder ten aanzien van land- en bosbouwtrekkers die in sommige gevallen ook bij gebruik buiten de weg moeten voldoen aan bepaalde internationale voorschriften (artikel I, onderdelen B, E, K, N, P en Q).
- In de wijziging van artikel 37, Wvw 1994 (artikel I, onderdeel R) is de wijziging van het tweede lid vervallen. Deze wijziging is meegenomen in de wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en enkele andere wetten in verband met de invoering van een kentekenregistratiesysteem voor bromfietsen alsmede vaststelling van overgangsbepalingen in verband daarmee (Stb. 281).
- In artikel 50, eerste lid, Wvw 1994 (artikel I, onderdeel U) is een wijziging aangebracht ten aanzien van de legitimatie bij de tenaamstelling van voertuigen. Voorts is in artikel 50, eerste lid, een wijziging aangebracht in verband met de voorgenomen koppeling van het kentekenregister aan de landelijk raadpleegbare deelverzameling van de gemeentelijke basisadministratie (artikel I, onderdeel V).
- In artikel 55, eerste lid, Wvw 1994 (artikel I, onderdeel W), dat betrekking heeft op de afgifte van kentekenbewijzen in geval van vermissing van de bijbehorende kentekenplaten, is een kleine technische aanpassing aangebracht.
- De formulering van het artikel 71 Wvw 1994 (artikel I, onderdeel Y) is aangepast in verband met de in die bepaling aangebrachte wijziging in de Wet van 9 december 2004 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 met betrekking tot het verlenen van ontheffingen in bepaalde gevallen door de Dienst Wegverkeer en enkele technische wijzigingen (Stb. 687).
- In art. 81 eerste lid, Wvw 1994 (artikel I, onderdeel Aa) is een delegatiegrondslag opgenomen inzake de uitzonderingen van de jaarlijkse APK-plicht.
- De wijzigingen in artikel 85a, Wvw 1994 (artikel I, onderdeel Ab) hebben betrekking op de goedkeuring van de tarieven voor het afleggen van de examens voor APK-keurmeesters.
- De artikelen 146 en 147 van de Wvw 1994 geven de Minister van Verkeer en Waterstaat een ongeclausuleerde bevoegdheid om vrijstelling te verlenen van wettelijke bepalingen inzake het gebruik van de weg ten behoeve van openbare of daarmee gelijk te stellen diensten. Op die manier zou theoretisch de mogelijkheid worden geopend vrijstelling te verlenen in die gevallen waarin dat strijdig zou zijn met het internationaal publiekrecht of het EU-recht. Ter voorkoming van dergelijke onjuiste vrijstellingen is in de desbetreffende bepalingen de beperking aangebracht dat van de bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt met inachtneming van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties of van één of meer instellingen van de Europese Unie, al dan niet gezamenlijk (artikel I, onderdelen Ah en Ai).
- Artikel 149b, derde lid, Wvw 1994 is aangepast teneinde de formulering van dat lid af te stemmen op de formulering op de redactie van het vierde lid van die bepaling (artikel I, onderdeel Aj).
- In artikel 186, eerste lid, onderdeel b, is de zinsnede «de massa en afmetingen van» komen te vervallen in verband met een uitbreiding van de experimenteerbepaling met betrekking tot voertuigen waarmee over de weg wordt gereden (artikel I, onderdeel Am).
- In artikel III zijn drie wijzigingen opgenomen inzake artikel 117 van wet van 18 april 2002 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 met betrekking

tot de rijvaardigheid en rijbevoegdheid (Stb. 250), zoals gewijzigd bij de Wet van 9 december 2004 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 met betrekking tot het verlenen van ontheffingen in bepaalde gevallen door de Dienst Wegverkeer en enkele technische wijzigingen (Stb. 2004, 687). De wijziging van artikel III, onderdeel A, strekt er toe de RDW aan te wijzen als afgifteautoriteit voor internationale rijbewijzen. De wijziging van artikel III, onderdeel B, opent de mogelijkheid om, zodra Nederland zal zijn toegetreten tot het op 8 november 1968 te Wenen tot stand gekomen Verdrag inzake het wegverkeer (Trb. 1974, 35), de uit te geven Nederlandse internationale rijbewijzen op het punt van de inrichting en uitvoering te laten voldoen aan de eisen van dat verdrag. De wijziging van artikel III, onderdeel C, strekt er toe het leeftijdvereiste van 21 jaar dat geldt voor bepaalde categorieën rijbewijzen ook van toepassing te verklaren op internationale rijbewijzen.

- Artikel VI bevat een samenloopbepaling met betrekking tot een aanhangig wetsvoorstel.

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 Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Justitie, 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,
K. M. H. Peijs

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W09.05.0065/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Artikel I, onderdeel Ab, aanpassen, aangezien artikel 60 slechts acht leden telt.
- De toelichting aanvullen met een toelichting op artikel IV waarin wordt vermeld wat de huidige grondslag is van de in dat artikel genoemde bepalingen.