

Vergaderjaar 1993-1994

23 689

Wijziging van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en van het Wetboek van Strafvordering

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 18 oktober 1993 en het nader rapport d.d. 11 april 1994, aangeboden aan de Koningin door de Minister van Justitie a.i., mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 juli 1993, no. 93.005496, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie a.i., mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en van het Wetboek van Strafvordering.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 2 juli 1993, nr. 93.005496, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen en afschrift van het advies toe te zenden aan de Minister van Verkeer en Waterstaat.

Dit advies, gedateerd 18 oktober 1993, nr. W03.93.0392 bied ik U hierbij aan.

1. Samen met de schrapping van artikel 5a van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (hierna: de wet) brengen de wijzigingen van artikel 1, tweede lid, mee dat administratieve sancties als bedoeld in de wet ook kunnen worden opgelegd aan degenen, op wier naam het registratienummer van een militair voertuig is ingeschreven in de op het Ministerie van Defensie bijgehouden registratie. De Raad van State merkt op dat kentekens ingevolge artikel 12 van de Wegenverkeerswet slechts kunnen worden afgegeven aan natuurlijke of rechtspersonen, maar dat dit niet is voorgeschreven voor de afgifte van registratienummers van militaire voertuigen. In de toelichting ware uiteen te zetten hoe een en ander de facto ten aanzien van Defensie, in het bijzonder de krijgsmachtonderdelen, zal worden toegepast.

1. Het is juist, zoals de Raad opmerkt, dat de schrapping van artikel 5a en de wijzigingen van artikel 1, tweede lid, meebrengen dat administratieve sancties voortaan ook kunnen worden opgelegd aan degenen, op wier naam het registratienummer van een militair motorrijtuig is ingeschreven in de op het ministerie van Defensie bijgehouden registratie. Voorts is juist dat ingevolge artikel 12 Wegenverkeerswet (en straks artikel 37, eerste lid, Wegenverkeerswet 1994) niet is voorgeschreven dat registratienummers van militaire

motorrijtuigen slechts aan natuurlijke personen of rechtspersonen kunnen worden afgegeven.

Om het systeem van de Wet Mulder ook op gedragingen, begaan met een militair motorrijtuig, van toepassing te laten zijn, is het begrip «kenteken» in de zin van de Wet Mulder aldus omschreven dat het voortaan mede een militair registratienummer omvat.

De toepassing de facto van een en ander, waarnaar de Raad informeert, zal als volgt geschieden. Als een gedraging, begaan met een militair motorrijtuig, langs mechanische weg wordt geconstateerd, wordt de administratieve sanctie opgelegd aan degene op wiens naam het motorrijtuig bij de Centrale Verkeerspost van de Koninklijke Marechaussee (CVKmar) te Driebergen staat geregistreerd. Dit kan een rechtspersoon zijn (namelijk het ministerie van Defensie zelf), maar ook een natuurlijk persoon. Via de CVKmar valt te achterhalen bij welk krijgsmachtonderdeel het motorrijtuig daadwerkelijk in gebruik is. Via de zogeheten registraties van rijopdrachten valt eveneens te achterhalen wie op welk moment de daadwerkelijke bestuurder is geweest.

Voor de toepassing van de wet, in het bijzonder artikel 8 betreffende de zogeheten risico-aansprakelijkheid, is dit laatste evenwel niet relevant. Het achterhalen van de daadwerkelijke bestuurder in verband met het eventueel verhaal van de opgelegde administratieve sanctie is een interne aangelegenheid van het ministerie van Defensie.

De memorie van toelichting is naar aanleiding van 's Raads opmerkingen in bovenaangegeven zin aangevuld.

2. Voorgesteld wordt aan artikel 4, tweede lid, van de wet een volzin toe te voegen die volgens de memorie van toelichting de strekking heeft dat de beschikking geacht kan worden aan de betrokkene bekend te zijn voor het geval deze laatste om welke reden dan ook «onvindbaar» blijkt te zijn. Indien met dit onderdeel van het voorstel van wet aldus beoogd wordt een fictie in het leven te roepen geeft de Raad er de voorkeur aan daarbij de bewoordingen te gebruiken die in evenbedoelde passage van de memorie van toelichting zijn opgenomen in plaats van te spreken van het opschorten van de bekendmaking, zoals thans in het voorstel van wet is gebeurd. Aldus wordt elke onduidelijkheid over de betekenis van de desbetreffende volzin vermeden. Het wetsvoorstel ware derhalve aan te passen.

2. Wij delen bij nadere overweging de voorkeur van de Raad voor een andere terminologie dan de oorspronkelijk voorgestelde, in geval de beschikking geacht kan worden aan de betrokkene bekend te zijn als de laatste om welke reden dan ook «onvindbaar» blijkt te zijn. Artikel 4, tweede lid, is overeenkomstig de suggestie van de Raad aangepast.

3. Voorgesteld wordt in artikel 5 van de wet de woorden «als niet aanstonds kan worden vastgesteld» te vervangen door: als niet aanstonds is vastgesteld. Dat is volgens de memorie van toelichting gebeurd, omdat de huidige tekst ruimte laat voor de door de wetgever niet bedoelde interpretatie dat de politie-ambtenaar in een bepaald geval zou moeten onderzoeken wie de bestuurder is, alvorens de beschikking zou kunnen worden gegeven. Vooreerst merkt de Raad op dat het dienstig zal zijn om in de memorie van toelichting nader aan te geven in hoeverre de in de huidige tekst bespeurde ruimte voor onbedoelde interpretatie reeds tot praktische of juridische moeilijkheden heeft geleid. Voorshands kan de Raad zich niet aan de indruk onttrekken dat de huidige tekst, vooral gelet op het woord «aanstonds», geenszins noopt tot de in de memorie van toelichting weergegeven, door de wetgever niet beoogde uitleg. Voorts wijst de Raad erop dat de thans voorgestelde tekst naar zijn oordeel ruimte laat voor de uit een oogpunt van rechtszekerheid evenmin gewenste interpretatie dat de politieambtenaar nimmer zou hoeven te onderzoeken wie de bestuurder is, ook al zou de aard van de controle toelaten dat zulks terstond en ter plekke geschiedt. Ook deze interpretatie ware door een aanpassing van de tekst, althans door een aanvulling van de memorie van toelichting, uit sluiten.

3. Naar aanleiding van een desbetreffende vraag van de Raad naar aanleiding van de voorgestelde redactionele wijziging van artikel 5, wijzen wij op de beslissing van het Kantongerecht te Utrecht van 28 oktober 1991, Verkeersrecht 1992, nr. 117 en het arrest van de Hoge Raad van 16 februari

1993, NJ 1993, 538. Sommige justitiabelen lezen de huidige tekst kennelijk aldus dat de mogelijkheid wordt opengelaten dat de politie, buiten het geval van staandehouding, zou moeten nagaan wie de daadwerkelijke bestuurder is. De voorgestelde wijziging kan dit misverstand wegnemen. Om deze reden houden wij vast aan ons oorspronkelijke voorstel. De vrees van het college dat de nieuwe redactie aldus kan worden uitgelegd dat een politieambtenaar nimmer zou hoeven te onderzoeken wie de bestuurder is, ook al zou de aard van de controle toelaten dat zulks terstond en ter plekke geschiedt, kan onzes inziens als volgt worden ondervangen. De memorie van toelichting is aangevuld met een passage die duidelijk maakt dat artikel 5, ook in de nieuwe redactie, ziet op de gevallen waarin de verkeersovertredingen al dan niet met technische hulpmiddelen worden geconstateerd zonder dat er voor de politie een reële mogelijkheid bestaat tot staandehouding van de bestuurder.

4. Voorgesteld wordt in artikel 32 van de wet een voorziening op te nemen die ertoe strekt de bevoegdheden van de met de uitvoering van de wet belaste ambtenaren ten aanzien van de maatregel van voorlopige bewaring van een voertuig uit te breiden en deze zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met de in de wet neergelegde regeling van de bevoegdheid tot het buiten gebruik stellen van het voertuig. In de memorie van toelichting wordt ter zake opgemerkt dat de oorspronkelijk opgenomen verplichting tot medewerking van de bestuurder is komen te vervallen. Deze opmerking ware als onjuist te schrappen nu in het bestaande artikel 32 van de wet in het tweede lid een verplichting tot medewerking van de bestuurder aan de maatregel van voorlopige bewaring van het voertuig is opgenomen en dit artikellid, onder vernummering, gehandhaafd blijft.

4. Het is de bedoeling dat de thans nog in artikel 32 opgenomen verplichting tot medewerking van de bestuurder komt te vervallen. Terecht signaleert de Raad dat de wettekst niet hierop aansluit. Het tweede lid van artikel 32 is dan ook alsnog geschrapt.

5. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

5. De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen. Het wetsvoorstel is overigens nog op enkele onderdelen aangevuld, waarvan de belangrijkste de volgende zijn.

6. De Wegenverkeerswet 1994 zal straks een afzonderlijke registratie/kentekenplicht voor aanhangwagens en opleggers van meer dan 750 kg kennen. Degene die in het kentekenregister als eigenaar of houder van de aanhangwagen of oplegger waarvoor een kenteken is vereist, is opgenomen, is aansprakelijk voor de met de combinatie van trekkend motorrijtuig en aanhangwagen of oplegger gepleegde overtredingen. In verband met de in artikel 5 van de Wet Mulder neergelegde risicoaansprakelijkheid van de kentekenhouder dient ook dit artikel te worden aangepast aan de straks geldende afzonderlijke kentekenplicht voor aanhangwagens en opleggers. Onderdeel E en Onderdeel F zijn daarom aangevuld met een daartoe strekkende wijziging.

7. In artikel 2, vijfde lid, is de zogeheten voorhangprocedure voor wijziging van de bijlage bij de Wet Mulder neergelegd. De in dit artikel opgenomen termijn van twee maanden, waarbinnen beide kamers der Staten-Generaal de gelegenheid hebben voor een reactie, is in de praktijk aan de ruime kant gebleken. In aansluiting op de overigens in de Wegenverkeerswet 1994 (zie bij voorbeeld artikel 3, eerste lid) opgenomen «voorhangtermijn» lijkt een verkorting van twee maanden naar één maand niet bezwaarlijk. Bij de terminologie van de Algemene wet bestuursrecht is aangesloten door te spreken over «vier weken».

8. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) is in beginsel niet van toepassing op de Wet Mulder. Toch is deze laatste wet bij de Aanpassingswet AWB III (Wet van 24 december 1993, Stb. 690) op onderdelen aangepast aan de Awb. Gebleken is dat op een nader punt de Wet Mulder eveneens aanpassing behoeft, te weten op het punt van de mogelijkheid voor de kantonrechter een

partij te veroordelen in de kosten die een andere partij in verband met de behandeling van het beroep redelijkerwijs heeft moeten maken. De kantonrechter is weliswaar als administratieve rechter in de zin van de Awb is aan te merken, maar Hoofdstuk 8 van de Awb is niet van toepassing op het beroep op het kantongerecht ingevolge de artt. 9 t/m 13 Wet Mulder. In de praktijk worden de kantonrechters thans wel reeds geconfronteerd met verzoeken van betrokkenen om vergoeding van kosten, gemaakt in verband met het instellen van beroep in een Mulder-zaak. Wij menen dat de kantonrechter en de Hoge Raad reeds thans de mogelijkheid dienen te hebben om aan een betrokkene, indien zijn beroep gegrond is verklaard, een vergoeding toe te kennen voor kosten die redelijkerwijs gemaakt zijn. Dit kan geschieden door in de Wet Mulder bij het beroep op de kantonrechter en bij het beroep in cassatie een bepaling op te nemen die overeenstemt met artikel 8:75 van de Awb. Daartoe strekt het voorgestelde nieuwe artikel 13a.

9. In het huidige derde lid van artikel 26 is bepaald dat tegen de beschikking van het kantongerecht op het ingestelde verzet, beroep in cassatie mogelijk is na voorafgaande zekerheidstelling. In de praktijk is gebleken dat deze summiere regeling verschillende vragen rond het instellen van het cassatieberoep onbeantwoord laat. Daarom is, mede naar aanleiding van een daartoe strekkend dringend verzoek van de Hoge Raad, besloten nadere specifieke regels hieromtrent op te nemen in de wet. Ik verwijs hier naar de voorgestelde wijzigingen van artikel 26, derde lid, het nieuwe vierde en vijfde lid, alsmede naar het nieuwe artikel 26a en de bijbehorende toelichting.

10. Naast de bovenvermelde wijzigingen is het wetsvoorstel nog aangevuld op enkele ondergeschikte punten. Het betreft geringe aanpassingen in artikel 1, tweede lid, artikel 2, vijfde lid, 25, eerste lid en 27, zesde lid. Verwezen zij naar de desbetreffende onderdelen en de bijbehorende toelichting.

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

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge U mede namens de minister van Verkeer en Waterstaat 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 Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

**Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies
no. W03.93.0392 van de Raad van State van 18 oktober 1993**

- In de memorie van toelichting (onder «Algemeen») ware de vermelding van het Staatsblad waarin de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften is bekendgemaakt achterwege te laten (aanwijzing 86 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- In de memorie van toelichting (onder artikel I, onderdeel B) ware na «de «oude» eigenaar» in te voegen: van een motorrijtuig.
- In de memorie van toelichting (onder artikel I, onderdeel H) ware «Invoeringswet Boeken 3.6 Nieuw B.W., zevende gedeelte,» te vervangen door: Invoeringswet Boeken 3, 5 en 6 nieuw B.W. (zevende gedeelte).
- Het voorstel tot wijziging van artikel 28, eerste lid, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften ware aan te vullen als volgt.
 - Na «in het arrondissement Utrecht» ware in te voegen: bij het kantongerecht te Utrecht.
 - Na «in het arrondissement Leeuwarden» ware in te voegen: bij het kantongerecht te Leeuwarden.
- In de voorgestelde tekst van artikel 31, tweede lid, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften waren de zinsdelen «met toepassing van artikel 43a of 43b van de Wegenverkeerswet» en «het voertuig» om te wisselen.
- In de voorgestelde tekst van artikel 34 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften ware in het eerste lid, onder b, na «, bedoeld in artikel 3, eerste lid,» in te voegen: betrekking heeft.
- In artikel III ware «door Onze Minister van Justitie» te schrappen (aanwijzing 246, tweede lid, Ar).