

Bij Kabinetsmissive van 2 december 2021, no.2021002379, 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 in verband met de modernisering van het erkenningstelsel, het verbeteren van de handhaafbaarheid en enkele andere wijzigingen van technische aard, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt hoofdzakelijk tot modernisering van het zogenoemde erkenningstelsel in de Wegenverkeerswet 1994 (Wvw 1994).

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de wijze waarop specifieke erkenningen in gedelegeerde regelgeving en de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete worden geregeld. Daarnaast merkt zij op dat het voorzien in de mogelijkheid van subdelegatie in een ministeriële regeling onwenselijk is. Tot slot ontbreekt in de memorie van toelichting een analyse over de verhouding tot het Unierecht. In verband daarmee is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting nodig.

1. Inleiding

De Dienst Wegverkeer (RDW) kan bedrijven of personen erkennen. Dezen zijn dan bevoegd bepaalde publieke taken uit te voeren. Binnen het erkenningstelsel zijn er verschillende soorten administratieve erkenningen (zoals voor een tenaamstellingsloket), erkenningen met betrekking tot de fabricage en afgifte van kentekenplaten, en voertuigtechnische erkenningen (zoals de uitvoering van de algemene periodieke keuring of APK).

Het wetsvoorstel voorziet in een nieuw stelsel met één basiserkenning en 'daaronder' verschillende specifieke erkenningen. Pas als een aanvrager voldoet aan de algemene eisen van de basiserkenning, waaronder integriteitseisen, kan deze erkend worden voor een of meer specifieke erkenningen. Voorgesteld wordt de specifieke erkenningen niet langer in de wet te regelen maar bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb).¹

2. Specifieke erkenningen in gedelegeerde regelgeving

In het wetsvoorstel zijn bepalingen over de basiserkenning opgenomen.² De specifieke erkenningen worden alle geregeld bij amvb. De delegatiegrondslag daarvoor houdt in dat de erkenningen kunnen zien op "handelingen met betrekking

¹ Artikel I, onderdeel C, artikelen 4aud en artikel 4aue.

² Artikel I, artikel 4aua tot en met 4auc.

tot aan de RDW opgedragen taken”.³ De memorie van toelichting beschrijft welke concrete specifieke erkenningen de regering op het oog heeft. Daarbij wordt opgemerkt dat het huidige erkenningstelsel, waarin de erkenningen in de wet geregeld zijn, niet voldoende wendbaar is om snel te worden aangepast aan ontwikkelingen in de maatschappij in het algemeen en de voertuigbranche in het bijzonder. De voorgestelde regeling brengt mee dat toekomstige erkenningen die voortkomen uit nieuwe ontwikkelingen eenvoudiger kunnen worden toegevoegd aan het stelsel. Voorts wordt opgemerkt dat ontwerpbesluiten over dergelijke nieuwe erkenningen zullen moeten worden voorgehangen bij beide Kamers van de Staten-Generaal.⁴

Het valt de Afdeling in de eerste plaats op dat de delegatiegrondslag niet nader begrensd is. Dat betekent dat het in beginsel mogelijk is om ter zake van alle taken van de RDW bij amvb te bepalen dat de RDW derden kan erkennen om de met die taken verband houdende handelingen uit te voeren. Dat kan en zal ook niet de bedoeling zijn. Sommige taken lenen zich naar hun aard niet voor uitvoering door derden.⁵ Gedacht kan worden aan bepaalde toezichttaken. Zo is de RDW ter uitvoering van verschillende EU-verordeningen aangewezen als nationale bevoegde goedkeuringsinstantie.⁶ Voor andere taken kan gelden dat het niet nodig of niet mogelijk is dat zij door derden worden verricht.

Verder merkt de Afdeling op dat toekomstige ontwikkelingen op zichzelf bezien geen voldoende of bijzondere reden vormen om uitsluitend de basiserkenning in de wet te regelen en alle specifieke erkenningen bij amvb te bepalen. Nog afgezien van het feit dat de toelichting geen invulling geeft aan het begrip ‘toekomstige ontwikkelingen’.

Gelet op het voorgaande is het aangewezen dat de formele wetgever afweegt welke aan de RDW opgedragen taken ervoor in aanmerking komen om door erkende derden te worden uitgevoerd en dat de hoofdlijnen daarvan in de wet worden geregeld. Nadere regeling hiervan, zoals de uitwerking van de eisen en voorwaarden die worden verbonden aan een erkenning, kan vervolgens bij amvb plaatsvinden. Mochten in de toekomst ontwikkelingen aanleiding geven tot het aanwijzen van andere taken van de RDW, dan zou dit alleen in bijzondere situaties bij amvb kunnen plaatsvinden, bij voorkeur tijdelijk in afwachting van regeling bij wet. Ook dan moet steeds worden voldaan aan wettelijk te stellen voorwaarden, zoals dat de aard van de taak zich niet verzet tegen uitbesteding.

³ Artikel I, artikel 4oud, eerste lid. De aan de RDW opgedragen taken volgen uit artikel 4b Wvv 1994.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 (“Knelpunten”).

⁵ Vergelijk artikel 10:3, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht.

⁶ Wet van 8 juli 2020 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) (Stb. 2020, 293).

De Afdeling adviseert met inachtneming van het voorgaande het wetsvoorstel aan te passen.

3. Bestuurlijke boete

Voorgesteld wordt de RDW de bevoegdheid toe te kennen om een bestuurlijke boete op te leggen voor overtreding van vier specifieke wettelijke bepalingen.⁷ Twee van de genoemde bepalingen betreffen evenwel geen materiële norm, maar een delegatiegrondslag voor nadere normstelling bij of krachtens amvb. Het betreft het stellen van eisen en voorwaarden voor het verkrijgen en behouden van een specifieke erkenning of voor het verkrijgen en behouden van een bevoegdheid om bepaalde handelingen te verrichten met betrekking tot keuring en inbouw van bepaalde apparatuur in het kader van specifieke erkenningen.⁸

Nu deze twee bepalingen zelf geen norm stellen, kunnen zij ook niet overtreden worden. Ook als dit zou worden aangepast en de krachtens deze delegatiegrondslagen te stellen regels beboetbaar zouden worden gesteld, zou die benadering onwenselijk zijn. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, leidt de bevoegdheid tot oplegging van een boete van een bepaalde categorie bij overtreding van artikelen waarin geen normatief voorschrift is opgenomen maar wordt verwezen naar nader vast te stellen voorschriften in gedelegeerde handelingen tot strijdigheid met het *lex certa*-beginsel.⁹ Dit omdat er een situatie ontstaat waarin niet is voldaan aan de voorwaarde dat door straffen te handhaven bepalingen vooraf vanuit het oogpunt van rechtszekerheid voldoende kenbaar moeten zijn.

Bovendien dient de hoogte van een punitieve sanctie evenredig te zijn met 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.

Verder wordt in het wetsvoorstel geregeld dat de RDW ter zake van overtreding van de vier genoemde bepalingen een bestuurlijke boete kan opleggen met een maximum dat overeenkomt met die van een boete van de vijfde categorie, de een na hoogste boetecategorie in het Wetboek van Strafrecht.¹⁰ In de toelichting wordt ten aanzien van de keuze voor deze boetecategorie slechts verwezen naar andere artikelen in de Wegenverkeerswet 1994 op grond waarvan de RDW een bestuurlijke boete kan opleggen.¹¹ De Afdeling acht deze motivering onvoldoende.

⁷ Artikel I, onderdeel CC.

⁸ Artikel I, onderdeel C, artikel 4aud, tweede lid en artikel 4aue, derde lid.

⁹ Advies van 6 februari 2020 over het invoeren van de bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes in de Wvw 1994 (W17.19.0324/IV, punt 2). Dat onderdeel van het advies is opgevolgd (zie Kamerstukken II 2019/20, 35427, nr. 4, p. 4).

¹⁰ Artikel 23, vierde lid, Sr.

¹¹ Zie artikelsgewijze toelichting, onderdeel CC (nieuw artikel 174d).

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling om:

- de twee delegatiegrondslagen uit de boetebepaling te schrappen, en in plaats daarvan bij amvb de krachtens de delegatiegrondslagen vast te stellen concrete voorschriften aan te wijzen en beboetbaar te stellen met een passende boetecategorie;
- de gekozen boetecategorie voor de overige in het voorstel als beboetbaar aangewezen bepalingen beter te motiveren.

4. Toezicht op APK-keuringen

De RDW dient thans drie op de honderd voertuigen na een verrichte APK-keuring aan een herkeuring te onderwerpen.¹² Voorgesteld wordt om deze wettelijk vastgelegde norm van drie procent te vervangen door een bij of krachtens ministeriële regeling te bepalen aantal.¹³

Subdelegatie in een ministeriële regeling is – zo al mogelijk – niet gewenst. De ministeriële regeling dient de "laagste" vorm van algemene regeling te blijven.¹⁴

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

5. Verhouding tot het Unierecht

In de memorie van toelichting ontbreekt een beschouwing over de verhouding van het voorstel tot relevante bepalingen in het Unierecht, zoals de Notificatierichtlijn¹⁵ en de Dienstenrichtlijn,¹⁶ alsmede bijvoorbeeld de richtlijn inzake APK-keuringen.¹⁷

De Afdeling adviseert om de toelichting op dit punt aan te vullen.

¹² Artikel 86, eerste lid, Wvw 1994.

¹³ Artikel I, onderdeel T, eerste subonderdeel.

¹⁴ Zie de adviezen van de Raad van State van 2 september 2005 over het voorstel van wet houdende wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van enige andere wetten, in het kader van het versterken van de fiscale rechtshandhaving en het verkorten van beslistermijnen (Versterking fiscale rechtshandhaving), (W06.05.0346/IV), Kamerstukken II 2005/06, 30322, nr. 5 en van 10 november 2006 over het voorstel van wet houdende wijziging van de Zorgverzekeringswet en andere wetten met het oog op het verzwaren van het premie-incassoregime en andere maatregelen om de werking van het met die wet en de Wet op de zorgtoeslag in het leven geroepen stelsel te optimaliseren (verzwaren incassoregime premie en andere maatregelen zorgverzekering), (W13.06.0408/III), Kamerstukken II 2006/07, 30918, nr. 5.

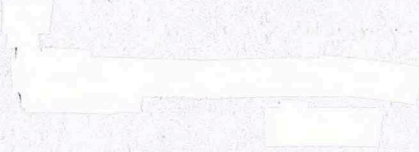
¹⁵ Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241).

¹⁶ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376).

¹⁷ Richtlijn (EU) 2014/45 van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de periodieke technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens en tot intrekking van richtlijn 2009/40/EG (PbEU 2014, L 127).

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 waarnemend vice-president van de Raad van State,

A large rectangular area of the document is redacted with a light-colored, semi-transparent box, obscuring the signature and name of the vice-president of the Council of State.