

Vergaderjaar 2010–2011

32 766

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het vaststellen van emissieklassen van motorvoertuigen, het opnemen van enkele bepalingen met betrekking tot voertuigonderdelen die niet dienen te zijn goedgekeurd voor de toelating tot het verkeer op de weg en het maximeren van de prijs van het rijbewijs

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 20 januari 2011 en het nader rapport d.d. 2 mei 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 11 november 2010, no. 10.003076, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, 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 het vaststellen van emissieklassen van motorvoertuigen, het opnemen van enkele bepalingen met betrekking tot voertuigonderdelen die niet worden voorgeschreven voor de toelating tot het verkeer op de weg en het maximeren van de prijs van het rijbewijs, met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over onder meer de toereikendheid van het voorgestelde wettelijke kader. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 november 2010, nr. 10.003076, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 januari 2011, nr. W14.10.0532/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen gemaakt. Deze worden hieronder besproken.

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.

1. Emissieklassen

Met het oog op maatregelen die een bijdrage moeten leveren aan de verbetering van de luchtkwaliteit in Nederland is het volgens de toelichting van belang dat een uniforme emissieklassenindeling voor personenauto's en bestelauto's wordt opgesteld, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar de mate waarin auto's luchtverontreinigende stoffen uitstoten. Een dergelijke uniforme indeling voorkomt dat de kentekenhouders bij de diverse maatregelen met verschillende criteria en klassenindelingen worden geconfronteerd. Het wetsvoorstel kent de Dienst Wegverkeer (hierna: de RDW) de bevoegdheid toe om de emissieklassen van bij ministeriële regeling aan te wijzen categorieën van motorrijtuigen vast te stellen. De RDW dient de emissieklasse van een motorrijtuig vast te stellen op bij ministeriële regeling vastgestelde wijze.

a. Regeling van de klassenindeling

In het wetsvoorstel worden de emissieklassen niet vermeld. Het voorstel bevat evenmin een grondslag voor het opstellen van een klassenindeling bij algemene maatregel van bestuur. Een bij of krachtens de wet vastgestelde klassenindeling kan echter niet worden gemist. Zonder regeling van die indeling is het wettelijke kader, waarbinnen de RDW emissieklassen van motorrijtuigen dient vast te stellen, niet volledig. Daarbij merkt de Afdeling op dat delegatie van deze regelgevende bevoegdheid aan de minister niet voor de hand ligt, nu het niet gaat om voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven of voorschriften die met grote spoed moeten worden vastgesteld.¹ Te minder daar de emissieklasse van een motorrijtuig in het kader van fiscale milieumaatregelen gehanteerd kan worden.²

Mocht bedoeld zijn het voorgestelde artikel 35b, vijfde lid, als grondslag te laten fungeren voor het opstellen van een klassenindeling, dan merkt de Afdeling op dat deze grondslag niet toereikend is daarvoor. Artikel 35b, vijfde lid, voorziet in een grondslag voor ministeriële regels over de wijze van het vaststellen van een emissieklasse van een motorrijtuig door de RDW, niet in een grondslag voor het opstellen van een klassenindeling zelf.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen.

b. Vaststelling van de emissieklassen

Uit de voorgestelde artikelen 4b, eerste lid, onderdeel q, en 35b volgt dat de RDW per motorrijtuig vaststelt tot welke emissieklasse het behoort. De RDW zal daartoe volgens de toelichting in eerste instantie de emissieklassen vaststellen van de ruim 10 miljoen reeds tot de weg toegelaten voertuigen en vervolgens, bij de kentekening, de emissieklassen van nieuwe voertuigen.³

De toelichting vermeldt dat de vaststelling van de emissieklassen geen besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, omdat deze vaststelling niet gericht is op een rechtsgevolg.⁴

¹ Aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

² Zie maatregelenpakket van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) van 10 juli 2009, waarnaar in de toelichting wordt verwezen.

³ Zie memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

⁴ Zie memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

parkeertarieven naar vervuilende uitstoot en om milieuzonering,¹ worden de vastgestelde emissieklassen niet gevolgd door concrete besluiten waartegen beroep openstaat, behalve indien wordt gekozen voor een vergunningstelsel. Om de vastgestelde klasse in die gevallen bij de bestuursrechter aan de orde te kunnen stellen, zal de belanghebbende de regelgeving moeten overtreden om een beroepbaar besluit te krijgen. Aangezien van betrokkene bezwaarlijk verlangd kan worden de wet te overtreden, is niet zonder meer duidelijk of in deze opzet van de regeling voldoende rechtsbescherming wordt geboden. De toelichting gaat niet in op dit aspect van rechtsbescherming. Zij volstaat met de vermelding dat belanghebbenden van bestelauto's en personenauto's in geval van een onjuistheid de RDW te allen tijde kunnen verzoeken om de in het kentekenregister opgenomen emissieklasse te wijzigen.²

De Afdeling adviseert in de toelichting alsnog in te gaan op het aspect van rechtsbescherming en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

1.a. De Afdeling advisering van de Raad van State wijst erop dat in het wetsvoorstel geen klassenindeling is opgenomen en dat het voorstel evenmin een grondslag bevat voor het opstellen van een klassenindeling bij algemene maatregel van bestuur.

Het wetsvoorstel beoogt de RDW de bevoegdheid te verlenen om de emissieklassen van motorvoertuigen uit bepaalde voertuigcategorieën vast te stellen. Die vaststelling zal geschieden op bij ministeriële regeling vast te stellen wijze. Die regeling zal voorschrijven hoe de RDW kan bepalen welke emissieklasse een personenauto of bestelauto heeft. In die ministeriële regeling zal dus worden bepaald wanneer een personenauto of bestelauto in emissieklasse 1 valt, wanneer in emissieklasse 2, etc. De grondslag voor deze ministeriële regeling is opgenomen in het nieuwe artikel 35b, vijfde lid, van de Wegenverkeerswet 1994. De bevoegdheid om de wijze waarop emissieklassen worden vastgesteld, te bepalen, is gedelegeerd aan de Minister van Infrastructuur en Milieu, omdat het hierbij gaat om voorschriften van administratieve aard en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld na de inwerkingtreding van nieuwe EU-regelgeving met betrekking tot emissies van motorvoertuigen.

Na de vaststelling van de emissieklassen zal de RDW in het kentekenregister van elk van die voertuigen kunnen aangeven over welke emissieklasse het beschikt. Daartoe is de RDW reeds bevoegd.³

In tegenstelling tot wat de Afdeling advisering van de Raad lijkt te veronderstellen, is het niet de bedoeling van de regering om de gegevens met betrekking tot de vastgestelde emissieklassen vervolgens zodanig te sorteren, dat er sprake is van een klassenindeling. De regering is dus niet voornemens om in het kentekenregister een lijst te maken van alle (type) personenauto's van emissieklasse 1, gevolgd door alle (type) personenauto's van emissieklasse 2, etc.

Ik heb de considerans van het wetsvoorstel en §2.1 van de memorie van toelichting aangepast, opdat er hierover zo min mogelijk verwarring zal bestaan.

1.b. Verder overweegt de Afdeling advisering van de Raad van State dat tegen een vastgestelde emissieklasse alleen in rechte kan worden opgekomen via een procedure tegen een besluit waaraan die emissieklasse ten grondslag is gelegd. De Afdeling stelt verder dat er bepaalde milieumaatregelen op basis van emissieklassen denkbaar zijn waarbij er voor belanghebbenden pas sprake is van een appelabel besluit na overtreding van de regelgeving. De Afdeling adviseert in de toelichting alsnog in te gaan op het aspect van rechtsbescherming en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

¹ In de toelichting vermeld als maatregelen die worden overwogen (paragraaf 2.1).

² Zie memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

³ Zie artikel 42, derde lid, van de Wegenverkeerswet 1994 en artikel 6, eerste lid, onderdeel 1, van het Kentekenreglement.

Ik heb dit advies opgevolgd door in §2.3 van de memorie van toelichting een nadere uitleg te geven over de rechtsbescherming. De vaststelling van een emissieklasse is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, omdat deze vaststelling niet gericht is op een rechtsgevolg. Dit betekent weliswaar dat tegen die vaststelling geen beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter, maar dit laat onverlet dat een gang naar de civiele rechter openstaat.

Om misverstanden te voorkomen, wil ik hierbij opmerken dat er momenteel geen plannen zijn om parkeertarieven of belastingheffingen te differentiëren aan de hand van emissieklassen. De enige maatregelen die op dit moment worden overwogen en waarbij het idee is om onderscheid te maken in de luchtverontreinigende uitstoot van voertuigen zijn milieuzones voor bestelauto's vanaf 2013.

2. Typegoedkeuring en erkenningsregeling

Nationale en Europese typegoedkeuringen van voertuigonderdelen komen in het geldende recht voor als voorwaarde voor toelating tot het verkeer op de weg. Volgens de toelichting bestaat ook behoefte aan nationale typegoedkeuringen die niet nodig zijn voor de toelating van een voertuig tot het verkeer op de weg. Blijkens de toelichting wordt daarbij vooralsnog gedacht aan een typegoedkeuring voor deeltjesverminderingssystemen. Het wetsvoorstel voorziet in een regeling van dit soort typegoedkeuringen. Daarbij wordt de bevoegdheid tot verlening van een typegoedkeuring aan de RDW toegekend. Het voorstel voorziet tevens in een erkenningsregeling met het oog op de correcte inbouw van voertuigonderdelen. De bevoegdheid om een zodanige erkenning te verlenen wordt eveneens aan de RDW toegekend.

Het wetsvoorstel regelt niet voor welke voertuigonderdelen de goedkeuringregeling geldt. Het bevat evenmin een delegatiegrondslag voor het aanwijzen van deze onderdelen. Artikel 21 van de Wegenverkeerswet 1994 is daarvoor niet toereikend, aangezien die bepaling alleen ziet op de aanwijzing van voertuigen en voertuigonderdelen die als voorwaarde voor toelating tot het verkeer op de weg moeten worden goedgekeurd. Een regeling bij of krachtens de wet strekkende tot aanwijzing van voertuigonderdelen waarvoor ingevolge dit wetsvoorstel een typegoedkeuring kan worden verleend, kan echter niet worden gemist. Zonder die regeling is het wettelijke kader, waarbinnen de RDW typegoedkeuringen dient te verlenen, niet volledig. Daarbij merkt de Afdeling op dat delegatie van deze regelgevende bevoegdheid aan de minister niet voor de hand ligt, aangezien het niet gaat om voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven of voorschriften die met grote spoed moeten worden vastgesteld.¹

Het wetsvoorstel bepaalt evenmin op welke voertuigonderdelen de voorgestelde erkenningsregeling van toepassing is en ook hier ontbreekt een delegatiegrondslag voor aanwijzing van die onderdelen. Gezien de aanhef van het wetsvoorstel en de toelichting lijkt te kunnen worden aangenomen dat het de voertuigonderdelen betreft waarvoor de RDW een typegoedkeuring als bedoeld in dit wetsvoorstel heeft verleend. Dat neemt echter niet weg dat regeling hiervan bij of krachtens de wet nodig is.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel in zoverre aan te passen.

2. De Afdeling advisering van de Raad van State merkt verder op dat het wetsvoorstel niet regelt op welke voertuigonderdelen de voorgestelde goedkeuringregeling en erkenningsregeling van toepassing zijn en dat

¹ Aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

het ook geen delegatiegrondslagen bevat voor de aanwijzing van die onderdelen. Volgens de Afdeling dienen die voertuigonderdelen bij of krachtens de wet aangewezen te worden.

Ik heb het wetsvoorstel overeenkomstig deze opmerkingen aangepast.

3. Maximering leges rijbewijs

a. Delegatie aan de minister

Het voorgestelde artikel 111, zesde lid, van de Wegenverkeerswet 1994 biedt de grondslag voor maximering van de prijs van het rijbewijs bij ministeriële regeling. Nu het niet gaat om voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven of voorschriften die met grote spoed moeten worden vastgesteld, ligt delegatie van deze bevoegdheid aan de minister niet voor de hand.¹ De Afdeling adviseert de bepaling aan te passen en te voorzien in een grondslag voor regeling bij algemene maatregel van bestuur.²

b. Code Interbestuurlijke Verhoudingen

Op grond van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (hierna: de Code) moet conceptregelgeving met relevantie voor decentrale overheden voor advies aan het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) worden voorgelegd. In de toelichting op de regelgeving dient te worden ingegaan op het uitgebrachte advies.³ Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de legesheffing door gemeenten op basis van de Gemeentewet. Gelet hierop mag de VNG volgens de afspraken, neergelegd in de Code, advies uitbrengen over het wetsvoorstel. De Afdeling mist in de toelichting een verantwoording hieromtrent. De toelichting vermeldt weliswaar dat het voornemen een maximumtarief voor het rijbewijs vast te stellen is besproken in een bestuurlijk overleg met de VNG, doch daaruit blijkt niet of het wetsvoorstel ter advisering is voorgelegd, of advies is uitgebracht en, indien uitgebracht, wat de strekking van het advies is en wat de reactie van de regering daarop is.

De Afdeling adviseert de toelichting in zoverre aan te vullen.

3.a. De Afdeling adviseert bovendien om het voorgestelde artikel 111, zesde lid, van de Wegenverkeerswet 1994 zodanig aan te passen, dat deze bepaling voorziet in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur te regelen welke maximumprijs er voor rijbewijzen wordt gehanteerd.

Dit advies heb ik opgevolgd. Ter voorkoming van een jaarlijkse aanpassing van die algemene maatregel van bestuur heb ik aan het wetsvoorstel toegevoegd dat het maximumtarief bij ministeriële regeling kan worden gewijzigd voor zover de consumentenprijsindex van het Centraal Bureau voor de Statistiek daartoe aanleiding geeft.

3.b. De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert verder de memorie van toelichting aan te vullen met een passage waaruit blijkt of het wetsvoorstel ter advisering aan de VNG is voorgelegd, of de VNG vervolgens advies heeft uitgebracht, wat de strekking is van dat advies en wat de reactie van de regering op dat advies is.

De memorie van toelichting is hiertoe aangevuld. Het wetsvoorstel is ter advisering aan de VNG voorgelegd. Het advies van de VNG met betrekking tot de voorgenomen maximering van de prijs van rijbewijzen bestaat uit een verwijzing naar het standpunt dat de voorzitter van de VNG hierover in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen van

¹ Aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

² Vgl. artikel 7, derde lid, van de Paspoortwet (grondslag voor maximering van tarieven voor reisdocumenten bij algemene maatregel van rijksbestuur).

³ Code Interbestuurlijke Verhoudingen, bijlage I, onderdeel IV «Afspraken interbestuurlijke verhoudingen», in samenhang met bijlage III, onderdeel 6 «Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden», Den Haag, 2004, blz. 28–29 en 40–41.

1 april 2009 kenbaar heeft gemaakt en uit de afspraken over de betrokkenheid van de VNG die tijdens die bijeenkomst zijn gemaakt. Het standpunt van de VNG is dat een maximumprijs voor rijbewijzen aanvaardbaar is, mits het maximumtarief niet gelijk zal zijn aan de gemiddelde rijbewijsprijs. Tijdens het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen van 1 april 2009 is afgesproken dat de VNG betrokken zal zijn bij de berekening van het maximumtarief.

4. Redactionele kanttekeningen

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

4. De redactionele kanttekeningen van de Afdeling heb ik in het wetsvoorstel verwerkt.

5. Tot slot heb ik van de gelegenheid gebruik gemaakt om kleine correcties en tekstwijzigingen van zeer ondergeschikte aard aan te brengen aan het wetsvoorstel.

De Afdeling advisering van 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 waarnemend vice-president van de Raad van State,
R. J. Hoekstra*

Ik moge U verzoeken het hierbij gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W14.10.0532/IV met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- De tekst «niet voorgeschreven voor de toelating van een voertuig tot het verkeer op de weg» wordt in het wetsvoorstel verschillend gebruikt. Soms heeft die passage betrekking op de voertuigonderdelen (artikel 92), soms op de typegoedkeuring (artikel 22a, tweede lid) en soms kan het op beide betrekking hebben (artikel 4b, eerste lid, onderdeel a2). Dit verschillende gebruik is uit een oogpunt van uniformiteit niet wenselijk (zie ook Aanwijzing 58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving) en dient, indien gehandhaafd, in de toelichting te worden verduidelijkt.
- In het voorgestelde artikel 93, eerste lid, een komma plaatsen tussen «vastgestelde wijze» en «van het daarvoor».