

Vergaderjaar 2018–2019

35 188

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de implementatie van richtlijn 2014/45/EU alsmede ter invoering van een registratie- en kentekenplicht voor landbouw- en bosbouwtrekkers, motorrijtuigen met beperkte snelheid, mobiele machines en aanhangwagens die uitsluitend bestemd zijn om daardoor te worden voortbewogen en het niet meer toelaten tot het verkeer van nieuwe motorrijtuigen met beperkte snelheid

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 november 2017 en het nader rapport d.d. 5 april 2019, aangeboden aan de Koning door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 oktober 2017, nr. 2017001779, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 november 2017, nr. W14.17.0344/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat het met haar advies rekening zal zijn gehouden. Zij heeft drie inhoudelijke opmerkingen gemaakt.

Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in. De tekst van het advies treft u hieronder aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 16 oktober 2017, no. 2017001779, 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 de implementatie van richtlijn 2014/45/EU alsmede ter invoering van een kentekenplicht voor landbouw- en bosbouwtrekkers, motorrijtuigen met beperkte snelheid, mobiele machines en daardoor

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

voortbewogen aanhangwagens en daarnaast het niet meer toelaten tot het verkeer van nieuwe motorrijtuigen met beperkte snelheid, met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het wetsvoorstel, dat ongeveer 580.000 voertuigen raakt, te beperken tot een kentekenplicht voor snelle tractoren; waarvan er ongeveer 7000 zijn op een totaal van 270.000 tractoren. Nederland is in gebreke gesteld vanwege het niet tijdig omzetten van Richtlijn 2014/45/EU. Een eerder, identiek wetsvoorstel is door de Tweede Kamer verworpen. De Afdeling adviseert daarom het wetsvoorstel in ieder geval te splitsen in een deel dat nodig is voor omzetting van de richtlijn, en in een deel dat nodig is voor uitvoering van de Kamermoties. Daarmee kan worden voorkomen dat door mogelijke bezwaren in de verdere procedure tegen één van beide onderdelen, het onderdeel dat ziet op het wegnemen van de ingebrekestelling vertraging zal oplopen.

1. Algemene kentekenplicht

Het wetsvoorstel strekt tot invoering van een kentekenplicht voor landbouw- en bosbouwtrekkers, motorrijtuigen met beperkte snelheid, mobiele machines en de daardoor voortbewogen aanhangwagens. Met het wetsvoorstel beoogt de regering mede uitvoering te geven aan Richtlijn 2014/45/EU.² Volgens deze richtlijn moeten landbouw- en bosbouwtrekkers met een maximum-constructiesnelheid van meer dan 40 km/u periodiek die vooral op de openbare weg worden gebruikt (snelle tractoren) een technische controle ondergaan. Er zijn in Nederland ongeveer 7000 van deze snelle tractoren. Het voorstel om ook alle overige voertuigen, in totaal naar schatting 580.000 waarvan 270.000 niet-snelle tractoren, te kentekenen vloeit niet voort uit een Europese verplichting, maar hangt samen met een tweetal Kamermoties.

Volgens Richtlijn 2014/45/EU moeten snelle tractoren vanaf 20 mei 2018 een periodieke algemene technische keuring (APK) ondergaan. De richtlijn had op 20 mei 2017 omgezet moeten zijn in nationale wetgeving. Een bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt wetsvoorstel tot invoering van een kentekenplicht voor tractoren en overige voertuigen beoogde mede de APK-plicht uit de richtlijn te regelen.³ De Tweede Kamer heeft dit wetsvoorstel echter eerder dit jaar verworpen. De Europese Commissie heeft Nederland in gebreke gesteld vanwege het niet tijdig omzetten van Richtlijn 2014/45/EU. Om de gevolgen van de ingebrekestelling te beperken, is het noodzakelijk de APK-plicht voor snelle tractoren zo snel mogelijk te regelen. Vanwege de nadelen van een alternatief registratiesysteem zegt de regering zich genoodzaakt te zien het eerder verworpen wetsvoorstel in zijn geheel opnieuw in te dienen.

De maatregel tot invoering van een algemene kentekenplicht berust op twee overwegingen. Om de door de Richtlijn 2014/45/EU voorgeschreven APK-plicht van toepassing te laten zijn op snelle tractoren wordt een kentekenplicht in het leven geroepen voor alle tractoren. Volgens de toelichting is zonder registratie en kentekening van alle tractoren niet bekend welke voertuigen voor de APK-plicht in aanmerking komen. Ook stellen wegbeheerders kentekening als voorwaarde om de door de Tweede Kamer gewenste snelheidsverhoging voor tractoren naar 40 km/u mogelijk te maken, omdat zij tractoren zonder kenteken niet op hun

² Richtlijn 2014/45/EU 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 (Pb 2014, L 127).

³ Kamerstukken II 2015/16, 34 397, nrs. 1–3.

wegen willen toelaten. Voorts wordt om redenen van verkeersveiligheid de kentekenplicht uitgebreid naar de overige voertuigen (motorrijtuigen met beperkte snelheid, mobiele machines en aanhangwagens). Volgens de toelichting worden deze voertuigen steeds vaker buiten de agrarische sector gebruikt, zonder dat is aangetoond dat ze geschikt zijn voor gebruik op de weg. Ook zou Verordening (EU) nr. 167/2013 noodzaken tot registratie en kentekening van deze voertuigen. Beide overwegingen maken invoering van een algemene kentekenplicht voor landbouwvoertuigen noodzakelijk, aldus de regering.

Er zijn in Nederland naar schatting 270.000 tractoren, waaronder circa 7000 snelle tractoren. De voorgestelde algemene kentekenplicht bestrijkt ongeveer 580.000 voertuigen. Uitgangspunt bij de invoering van de kentekenplicht is dat alle bestaande voertuigen legaal rondrijden en derhalve geen goedkeuring voor toelating op de weg nodig is. Vanwege kostenoverwegingen zal geen schouw plaatsvinden bij het kentekenen van het bestaande voertuigenpark. De toelichting gaat ervan uit dat alle voor kentekening benodigde informatie wordt verstrekt door de houder/eigenaar van de tractor en zonder verdere controle wordt overgenomen door de RDW.

Met deze louter administratieve procedure worden de additionele administratieve lasten voor de burger weliswaar binnen de perken gehouden, maar voor de overheid lijkt zij wellicht minder geschikt om het risico op het ontduiken van de APK-plicht te beperken. Uitsluitend door middel van een fysieke schouw kan de RDW immers vaststellen op welke maximumconstructiesnelheid de tractor is afgeregeld. Zonder schouw dreigt de handhaving van de APK-plicht een papieren exercitie te worden, omdat niet verzekerd is dat elke APK-plichtige tractor als zodanig zal worden geregistreerd. Vanuit dit standpunt bezien is het de vraag of de RDW in staat zal zijn om alle 270.000 tractoren tijdig te schouwen. Volgens de toelichting wordt alleen al voor de digitale registratie van alle tractoren gerekend met een periode van zes maanden. Een fysieke schouw van alle tractoren zal daarom veel meer tijd vergen dan voor de uitvoering van de richtlijn verantwoord is. Ten slotte betekent het voorstel dat de houders van de andere tractoren, die niet te maken hebben met de APK-plicht, wel de lasten van het systeem moeten dragen. In verband hiermee adviseert de Afdeling eerst ervaring op te doen met de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een kentekenplicht voor APK-plichtige tractoren op basis van een fysieke schouw. Om tegemoet te komen aan de wens tot snelheidsverhoging zouden de niet APK-plichtige tractoren op vrijwillige basis schouwing voor een kenteken kunnen aanvragen. Indien vervolgens uitsluitend voor tractoren met kenteken de gewenste snelheidsverhoging mogelijk wordt gemaakt, is het duidelijk dat tractoren zonder kenteken op die wegen niets te zoeken hebben, wat de handhaving vergemakkelijkt.

Allereerst wordt hier opgemerkt dat door aanpassing van het wetsvoorstel geen sprake meer is van een algemene kentekenplicht, maar van een algemene registratieplicht. Dit wordt verder toegelicht onder punt 5. De essentie daarvan is dat wel alle desbetreffende voertuigen moeten worden geregistreerd, maar die voertuigen niet allemaal een kentekenplaat hoeven te voeren.

De algehele registratieplicht is nodig om de APK-plicht effectief te kunnen uitvoeren en handhaven. Op grond van artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie in samenhang met artikel 249 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zijn lidstaten gehouden bij implementatie van Europese richtlijnen met de implementatieregelgeving de volle werking van de richtlijn overeenkomstig het daarmee beoogde doel te verzekeren (zie bijvoorbeeld HvJ EU 10 april

1984, C-14/83, *Jur.* 1984, p. 1891 (*Von Colson en Kamann/Land Nordrhein-Westfalen*)). Dit houdt in het geval van richtlijn 2014/45/EU onder meer in dat voorzien wordt in handhaving van de APK-verplichting voor snelle trekkers. Voor effectieve handhaving is een registratie van alle trekkers noodzakelijk; alleen op die wijze kan ontduiking van de registratieverplichting en daarmee de APK-plicht voor snelle trekkers worden voorkomen. Dat richtlijn 2014/45/EU geen registratie voorschrijft, betekent dus niet dat voor een adequate omzetting van die richtlijn geen registratie vereist is. Dit heeft de Europese Commissie ook in een brief aan het ministerie bevestigd.

Een schouw van de bestaande voertuigen die onder de voorgestelde registratie- en kentekenplicht zullen vallen wordt niet voorgesteld, omdat de meerwaarde beperkt is en de daarmee gemoeide lasten voor het bedrijfsleven hoog zijn. Bij de invoering van de kentekenplicht voor bromfietsen werd wel een schouw vereist, maar daarbij was de groep van betrokkenen heel anders. De schouw van bromfietsen was bij de invoering van de kentekenplicht daarvoor vooral bedoeld om bepaalde identificerende gegevens van de betrokken bromfietsen (digitaal) te verkrijgen. Aangenomen wordt dat die gegevens door de eigenaren/houders van de bestaande voertuigen die onder de nu voorgestelde registratie- en kentekenplicht zullen vallen, zelf eenvoudig(er) kunnen worden verkregen en opgegeven, omdat ze vermoedelijk meer kennis van die voertuigen hebben. Daardoor wordt een schouw niet nodig geacht.

Voor wat betreft de maximumconstructiesnelheid geldt dat voor oudere voertuigen de op te geven gegevens daarover voldoende informatie geven. Voor de nieuwere voertuigen geldt dat die maximumconstructiesnelheid veelal softwarematig is bepaald en betrekkelijk eenvoudig aangepast kan worden. Als die maximumconstructiesnelheid hoger blijkt te zijn of hoger is ingesteld dan de maximumconstructiesnelheid die is opgegeven en in het kentekenregister is geregistreerd, is het aan de handhavende instanties om daartegen op te treden. Dat wordt niet anders wanneer het voertuig eenmalig is geschouwd bij de eerste inschrijving en tenaamstelling. Bij de vaststelling van de verplichtingen van de voertuigeigenaar en bij de maximumconstructiesnelheid van het voertuig wordt uitgegaan van de bij de eerste inschrijving opgegeven maximumconstructiesnelheid. Daarbij is het niet van belang of die door de eigenaar is opgegeven of door de RDW is vastgesteld. Een schouw heeft daarbij dus geen meerwaarde. Een schouw van alleen de trekkers met een maximumconstructiesnelheid van meer dan 40 kilometer per uur is om dezelfde reden niet zinvol. Bovendien is een dergelijke schouw van alleen die voertuigen niet afdwingbaar, omdat de betrokken voertuigen niet bekend zijn bij de overheid.

2. Splitsing wetsvoorstel

Richtlijn 2014/45/EU heeft uitsluitend betrekking op een APK-plicht voor snelle tractoren. Zij verplicht niet tot registratie, noch tot kentekening van alle tractoren of overige landbouwvoertuigen. Verordening 167/2013 noodzaakt evenmin daartoe.⁴ Deze verordening stelt eisen voor typegoedkeuringen van voertuigen, maar verlangt geen registratie of kentekening. Nederland is in gebreke gesteld vanwege het niet tijdig omzetten van de richtlijn. Om de gevolgen van de ingebrekestelling te beperken is het

⁴ Verordening (EU) nr. 167/2013 van het Europees parlement en de Raad van 5 februari 2013 inzake de goedkeuring van en het markttoezicht op landbouw- en bosbouwvoertuigen (Pb 2013, L 60).

wenselijk het wetsvoorstel te beperken tot een regeling van de APK-plicht voor snelle tractoren.⁵

De Afdeling adviseert daarom het wetsvoorstel in ieder geval te splitsen in een deel dat nodig is voor de omzetting van de richtlijn, en in een deel dat nodig is voor de uitvoering van de Kamer moties. Aldus kan worden voorkomen dat door mogelijke bezwaren in de verdere procedure tegen één van beide onderdelen, het onderdeel dat ziet op het wegnemen van de ingebrekestelling, opnieuw vertraging zal opleven.

Het wetsvoorstel strekt inderdaad niet uitsluitend tot implementatie van richtlijn 2014/45/EU op het punt van de snelle trekkers, maar legt ook de basis voor uitvoering van twee door de Tweede Kamer aangenomen moties (Kamerstukken II 2016/17, 34 397, nrs. 23 en 24) die de regering verzoeken een snelheidsverhoging voor landbouwverkeer mogelijk te maken en een centraal loket voor ontheffingverlening voor landbouwverkeer te realiseren.

Zoals onder punt 1 al is opgemerkt, is een algehele registratie- en kentekenplicht voor landbouw- of bosbouwtrekkers (die het wetsvoorstel vooralsnog niet regelt, maar uitstelt tot 1 januari 2025) noodzakelijk om de APK-plicht effectief te kunnen uitvoeren en handhaven. Registratie is nodig om de APK uit te kunnen voeren, door de gegevens te gebruiken en te controleren, en de APK-plicht te kunnen handhaven, om te zien of de APK nog geldig is. Voor de uitvoering van de twee genoemde moties is kentekening van alle landbouw- of bosbouwtrekkers, motorrijtuigen met beperkte snelheid en mobiele machines een vereiste. Gelet op de samenhang van deze onderwerpen is voor één wetsvoorstel gekozen. Ook omdat een registratie- en kentekenplicht voor alleen landbouw- of bosbouwtrekkers ervoor zou kunnen zorgen dat een vlucht plaatsvindt van voertuigen van die categorie naar de categorie motorrijtuigen met beperkte snelheid, om de registratie- en kentekenplicht te ontlopen. Tevens heeft de sector aangegeven de registratie- en kentekenplicht alleen acceptabel te vinden als er ook voordelen voor hen aan de kentekening zijn verbonden. Die voordelen worden bereikt door de uitvoering van de genoemde moties. Dus, voor voldoende steun vanuit de sector is het noodzakelijk dat het wetsvoorstel niet wordt gesplitst.

Het advies van de Afdeling advisering tot splitsing van het wetsvoorstel is derhalve niet overgenomen.

3. APK-plicht

Volgens de richtlijn gaat de APK-plicht op 20 mei 2018 in. In aanmerking genomen dat het wetsvoorstel nog door de wetgever behandeld moet worden, bestaat het risico dat eigenaren/houders niet tijdig aan de APK-verplichting kunnen voldoen. De Afdeling adviseert in de toelichting nader uiteen te zetten vanaf welk moment na registratie en kentekening alle APK-plichtige tractoren gekeurd moeten zijn. Indien die datum kort na 20 mei 2018 ligt, geeft de Afdeling in overweging om zo snel mogelijk na indiening van het wetsvoorstel belanghebbenden voor te lichten over de kenteken- en APK-plicht voor snelle tractoren en zo mogelijk erin te voorzien dat tractoren vooruitlopend op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel gekeurd kunnen worden.

In artikel II van het wetsvoorstel is voorzien in een zogenoemde conversieperiode. Dit is een overgangperiode waarin de registratie- en kentekenplicht niet geldt voor landbouw- of bosbouwtrekkers, motorrijtuigen met

⁵ Zie ook aanwijzing 331 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

bepaalde snelheid en aanhangwagens die worden voortbewogen door landbouw- of bosbouwtrekkers, motorrijtuigen met beperkte snelheid of mobiele machines die reeds voor de inwerkingtreding van de registratie- en kentekenplicht in het verkeer zijn gebracht. Het is de bedoeling die conversieperiode tot 20 mei 2020 te laten lopen (zie artikel IX van het wetsvoorstel). Hiermee wordt ook tegemoetgekomen aan de wens van de sector om conversie in de winterperiode mogelijk te maken.

De memorie van toelichting is op dit punt verder aangevuld.

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W14.17.0344/IV

- *In de memorie van toelichting een transponeringstabel opnemen (zie ook aanwijzing 338 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).*
- *Ter wille van de leesbaarheid van de toelichting niet verwijzen naar de eerdere memorie van toelichting maar voorzien in een zelfstandige motivering.*

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling advisering zijn niet overgenomen. In de toelichting bij de regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 11 mei 2017, nr. IENM/BSK-2017/117058, tot wijziging van de Regeling erkenning en keuringsbevoegdheid APK en de Regeling voertuigen ter implementatie van richtlijn 2014/45/EU (Stcrt. 2017, 27126) is reeds een volledige transponeringstabel met betrekking tot richtlijn 2014/45/EU opgenomen. Dit wetsvoorstel heeft slechts betrekking op een klein onderdeel van die richtlijn; het opnemen van een transponeringstabel leidt daardoor eerder tot verwarring dan tot verheldering. Wel is waar relevant explicieter vermeldt ter implementatie van welke bepaling uit richtlijn 2014/45/EU dit wetsvoorstel strekt.

In de memorie van toelichting is voor wat betreft de uitgebreide reactie op de internetconsultatie verwezen naar de eerdere memorie van toelichting. Dat wil zeggen dat de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel een volledige motivering van het voorstel inhoudt.

5. Aanvullende wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om het wetsvoorstel op onderdelen aan te passen aan de laatste stand van zaken. Hierover is ook nog nader overleg gevoerd met betrokken partijen, om tot breed gedragen overeenstemming te komen.

De conversieperiode, die nog open werd gelaten in het wetsvoorstel, is nu voorgesteld tot 20 mei 2020. Dit zou de betrokkenen voldoende tijd moeten geven om bestaande voertuigen te registreren, terwijl de periode totdat de registratie gereed is en de APK daadwerkelijk kan worden uitgevoerd aan de hand van de registratie niet onnodig lang wordt opgerek. Bovendien komt dit tegemoet aan de wens van de sector om registratie in de winterperiode mogelijk te maken. Uiteraard is de registratie niet onmiddellijk na de aanvraag voltooid. Registratieaanvragen die op 19 mei 2020 worden ingediend, kunnen dus niet zorgen voor een definitieve registratie een dag later. Om die reden is in de memorie van toelichting aangegeven dat aanvragen die voor 1 mei 2020 (juist en volledig) zijn ingediend, leiden tot een registratie vóór 20 mei

2020. Aanvragen die na 1 mei worden ingediend, worden mogelijk niet op tijd afgehandeld. Dit zal ook via andere communicatiekanalen met de betrokkenen worden gedeeld.

Voor landbouw- of bosbouwtrekkers en motorrijtuigen met beperkte snelheid die reeds voor de inwerkingtreding van de registratie- en kentekenplicht in het verkeer zijn gebracht, wordt naar aanleiding van nadere overweging en overleg het voeren van een kentekenplaat niet verplicht gesteld tot 1 januari 2025 (zie het nieuwe artikel II, eerste lid, en artikel IX, derde lid). Dit geldt ook voor de voor de inwerkingtreding van de registratie- en kentekenplicht in het verkeer gebrachte aanhangwagens die door een landbouw- of bosbouwtrekker, motorrijtuig met beperkte snelheid of mobiele machine worden voortbewogen. Deze uitzondering op de verplichting om een kentekenplaat te voeren, leidt tot een vermindering van de administratieve lasten en de indirecte nalevingskosten voor de houders van dergelijke voertuigen. De uitzondering geldt niet wanneer de eigenaar/houder het voornemen heeft om met het voertuig meer dan 25 kilometer per uur te rijden of een ontheffing bij een wegbeheerder of (wanneer dat is ingericht) via het centraal ontheffingensysteem van de RDW te vragen.

Tot slot zijn in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting redactionele verbeteringen aangebracht. Bovendien is een nieuwe uitvoeringstoets uitgevoerd door de RDW. Naar aanleiding van die toets is onder meer ook hoofdstuk 6 van het algemeen deel van de toelichting geactualiseerd.

Ik moge U, daartoe gemachtigd door de ministerraad, 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 Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga