

Vergaderjaar 2011–2012

33 184

Wijziging van de Wet personenvervoer 2000 en enige andere wetten ter uitvoering van verordeningen 1071/2009/EG, 1072/2009/EG en 1073/2009/EG inzake toegang tot het beroep en de toegang tot de markt van het personenvervoer en het goederenvervoer over de weg

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. 17 november 2011 en het nader rapport d.d. 21 februari 2012, 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 1 augustus 2011, no.11.001849, 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 Wet personenvervoer 2000, de Wet wegvervoer goederen, de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur en de Wet op de economische delicten, ter uitvoering van verordening 1071/2009/EG, verordening 1072/2009/EG en verordening 1073/2009/EG, met memorie van toelichting. Op 26 september 2011 ontving de Afdeling op haar verzoek de bij het wetsvoorstel behorende transponeringstabel.

Verordening 1071/2009/EG² regelt de communautaire vereisten voor de toegang tot het beroep van wegvervoerondernemer. Verordening 1072/2009/EG³ geeft de communautaire regels voor de toegang tot de markt van het internationaal goederenvervoer over de weg.

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.

² Verordening 1071/2009/EG vervangt richtlijn nr. 96/26/EG van de Raad van de Europese Unie van 29 april 1996 inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van goederenvervoer respectievelijk personenvervoer over de weg, nationaal en internationaal, en inzake de wederzijdse erkenning van diploma's, certificaten en andere titels ter vergemakkelijking van de uitoefening van het recht van vrije vestiging van bedoelde vervoerondernemers (PbEG L 124).

³ Verordening 1072/2009/EG vervangt verordening (EEG) nr. 881/92 van de Raad van de Europese Unie van 26 maart 1992 betreffende de toegang tot de markt van het goederenvervoer over de weg in de Gemeenschap van of naar het grondgebied van een Lid-Staat of over het grondgebied van een of meer Lid-Staten (PbEG L 95); verordening (EEG) nr. 3118/93 van de Raad van de Europese Unie van 25 oktober 1993 tot vaststelling van de voorwaarden vervoerondernemers zijn toegelaten tot het binnenlands goederenvervoer over de weg in een Lid-Staat waar zij niet gevestigd zijn (PbEG L 279), en richtlijn nr. 2006/94 van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de vaststelling van gemeenschappelijke regels voor bepaalde soorten goederenvervoer over de weg (PbEU L 374).

Verordening 1073/2009/EG¹ geeft de communautaire regels voor de toegang tot de internationale markt voor touringcar- en autobusdiensten. De verordeningen beogen een hoger niveau van vakbekwaamheid van wegvervoerondernemers, rationalisering van de markt, betere kwaliteit van geleverde diensten en toename van de verkeersveiligheid.² Het voorstel strekt tot uitvoering van deze verordeningen. De belangrijkste wijzigingen die eruit voortvloeien, zijn de invoering van:

- een extra eis voor toegang tot het beroep van wegvervoerondernemer,³*
- wijzigingen in de toetsing van de betrouwbaarheid,*
- de functie van vervoersmanager,⁴*
- een elektronisch sanctieregister⁵ en*
- voorwaarden voor de frequentie van cabotagevervoer.⁶*

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, het beroep tegen de afwijzing van de verklaring van betrouwbaarheid, de bevoegdheid tot vrijstelling, de controle op de organisatie en certificering van examens, en het verbod op cabotagevervoer en de vrijstelling daarvan. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 1 augustus 2011, no.11.001849, 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 2011, No. W14.11. 0334/IV, bied ik u hierbij aan.

¹ Verordening 1073/2009/EG vervangt verordening (EEG) nr. 684/92 van de Raad van de Europese Unie van 16 maart 1992 houdende gemeenschappelijke regels voor het internationaal vervoer van personen touringcar en autobussen (PbEG L 74) en verordening (EEG) nr. 12/98 van de Raad van de Europese Unie van 11 december 1997 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot binnenlands personenvervoer over de weg in een lidstaat waarin zij niet gevestigd zijn (PbEG L 98/4).

² Zie overweging 1 in de preambule bij Verordening 1071/2009/EG.

³ Een vervoerder moet voortaan voor de toegang tot dat beroep ook werkelijk en op duurzame wijze in een lidstaat gevestigd zijn (zie artikel 5 van Verordening 1071/2009/EG).

⁴ Een vervoersmanager is de natuurlijke persoon die de werkelijke en permanente leiding voert over de vervoersactiviteiten van de vervoerder (zie artikel 4, eerste lid, van Verordening 1071/2009/EG).

⁵ Zie artikel 6 juncto artikel 16 van Verordening 1071/2009/EG. Het register wordt in de memorie van toelichting consequent aangeduid als elektronisch sanctieregister (memorie van toelichting, Algemeen deel, § 4 Toetsing van betrouwbaarheid, Het tweede, derde en vierde vereiste: Elektronisch sanctieregister).

⁶ Cabotagevervoer is het vervoer tussen twee plaatsen in een andere staat dan de vestigingsstaat van de vervoerder.

⁷ Zie artikel 6 juncto artikel 16 van Verordening 1071/2009/EG.

⁸ Voor Nederland is de Rijksdienst voor het wegverkeer (RDW) aangewezen als nationaal contactpunt.

⁹ Zie artikel 16, eerste, tweede, derde en vijfde lid, van Verordening 1071/2009/EG.

De Afdeling advisering van de Raad van State kan zich verenigen met de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal inhoudelijke opmerkingen en plaatst tevens enige redactionele kanttekeningen. Het wetsvoorstel is naar aanleiding van de redactionele kanttekeningen en naar aanleiding van enkele van de inhoudelijke opmerkingen aangepast. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft haar inhoudelijke opmerkingen in een zestal rubrieken onderverdeeld. Hieronder ga ik op elk hiervan afzonderlijk in.

1. Verwerking persoonsgegevens

Op basis van Verordening 1071/2009/EG houdt elke lidstaat een elektronisch register bij ten behoeve van de toets van vervoerders en vervoersmanagers aan de eis van betrouwbaarheid. In het register dienen onherroepelijke veroordelingen en sancties wegens ernstige inbreuken op zowel nationale voorschriften als communautaire wetgeving van vervoerders en vervoersmanagers te worden opgenomen.⁷ Deze veroordelingen en sancties dienen gedurende tenminste twee jaar in het elektronische register te worden bewaard. De lidstaten wisselen via nationale contactpunten⁸ onderling gegevens uit het register uit. Uiterlijk 31 december 2012 dienen alle nationale registers aan elkaar te zijn gekoppeld.⁹

Op grond van het voorgestelde artikel 5a, achtste lid, van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) onderscheidenlijk het voorgestelde artikel 2.9, vierde lid, van de Wet wegvervoer goederen (Wwg) verwerken de Minister van I&M en de Dienst wegverkeer (RDW) persoonsgegevens ten behoeve van de uitvoering van verordeningen 1071/2009/EG en 1073/2009/EG en van de Wp2000 onderscheidenlijk van het bepaalde bij of krachtens de Wwg. De Afdeling maakt een aantal opmerkingen over de voorgestelde verwerking van persoonsgegevens.

a. *Verhouding tot het recht op bescherming van persoonsgegevens*

Een veroordeling of de oplegging van een sanctie wegens een ernstige inbreuk op nationale voorschriften of communautaire wetgeving aan een vervoerder door Nederland of een andere lidstaat kan leiden tot het niet (meer) voldoen aan de betrouwbaarheidseis. Verlies aan betrouwbaarheid kan reden zijn tot weigering, schorsing of intrekking van de communautaire vergunning dan wel weigering van de verlenging daarvan. Verlies van de communautaire vergunning heeft tot gevolg dat een vervoerder geen personen of goederen mag vervoeren op het grondgebied van de Europese Unie.¹

De Afdeling merkt op dat in de toelichting de inhoud en de werking van het elektronische register worden toegelicht, maar niet hoe de inhoud, de beveiliging en de werking daarvan zich verhouden tot de rechten van vervoerders en vervoersmanagers op basis van artikel 8 van het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), artikel 8 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest), artikel 17 van Verordening 1071/2009/EG² en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Ingevolge artikel 8, tweede lid, van het EVRM dient er een noodzaak te zijn voor de inmenging in het privéleven door de verwerking van persoonsgegevens, en ingevolge artikel 8, tweede lid, van het EU-Handvest dient de verwerking van persoonsgegevens plaats te vinden op basis van een gerechtvaardigde wettelijke grondslag. De Afdeling acht aanvulling van de toelichting noodzakelijk in het licht van bovengenoemde artikelen en de mogelijk verstreckende gevolgen die onjuiste informatie in of onvoldoende beveiliging van het (Europese) register³ kunnen hebben voor vervoerders en vervoersmanagers.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan het bovenstaande en het voorstel zo nodig aan te passen.

b. *Doelomschrijving verwerking persoonsgegevens*

De Afdeling merkt op dat persoonsgegevens slechts mogen worden verwerkt voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.⁴ De Afdeling meent dat met de zinsnede «ten behoeve van de uitvoering van verordeningen 1071/2009/EG en 1073/2009/EG en van de Wp2000 onderscheidenlijk van het bepaalde bij of krachtens de Wwg» in artikel 5a, achtste lid, van de Wp2000 onderscheidenlijk artikel 2.9, vierde lid, van de Wwg onvoldoende aan de voorwaarde van een welbepaald, concreet doel is voldaan.

De Afdeling adviseert de voorgestelde artikelleden in die zin aan te passen dat een concreet doel voor de verwerking van persoonsgegevens wordt opgenomen.

c. *«Verantwoordelijke» in de zin van de Wbp*

Op grond van het voorgestelde artikel 5a, negende lid, van de Wp2000, onderscheidenlijk het voorgestelde artikel 2.9, vijfde lid, van de Wwg zijn de Minister van I&M én de Dienst wegverkeer verantwoordelijke als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, van de Wbp. De toelichting licht de keuze voor twee verantwoordelijken niet toe, maar vermeldt wel dat de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) het elektronisch register «houdt» en de uitspraken, veroordelingen en sancties uit het elektronisch sanctieregister verwijdt die langer dan twee jaar onherroepelijk zijn.⁵

De Afdeling merkt op dat in beginsel één verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens dient te worden aangewezen, omdat de betrokkene niet in het ongewisse mag worden gelaten over de vraag tot wie hij zich moet wenden voor de uitoefening van zijn rechten.⁶ Onder

¹ Hetgeen in deze alinea staat over een vervoerder, geldt in soortgelijke mate voor een vervoersmanager.

² Ingevolge artikel 17 van Verordening 1071/2009/EG dienen de lidstaten de nodige maatregelen te nemen om te garanderen dat de (privacy-)Richtlijn 95/46 wordt nageleefd. Zie hierna ook onder punt 2e.

³ Met het «Europese register» bedoeld de Afdeling het register dat na 31 december 2012 ontstaat, wanneer alle nationale registers aan elkaar zijn gekoppeld.

⁴ Zie artikel 8, tweede lid, van het EU-Handvest, artikel 6 van Richtlijn 95/46/EG en artikel 7 van de Wbp.

⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, § 4 Toetsing van betrouwbaarheid.

⁶ Zie ook de Leidraad voor het afstemmen van wetgeving op de Wbp van de Minister van Justitie, Den Haag, 2010, blz. 43.

omstandigheden kan het niettemin noodzakelijk zijn in een wetsvoorstel meer dan één verantwoordelijke aan te wijzen. Dat doet zich met name voor wanneer sprake is van verwerkingen die op rijksniveau zijn ingesteld, maar op decentraal niveau moeten worden bijgehouden. In die gevallen moet de onderlinge afgrenzing van de (deel-)verantwoordelijkheid evenwel nauwkeurig worden geregeld.¹

De Afdeling acht de aanwijzing van één verantwoordelijke in het onderhavige voorstel aangewezen, tenzij de regering de noodzaak van twee verantwoordelijken kan aantonen. Indien die noodzaak kan worden aangetoond, is de Afdeling van oordeel dat de deelverantwoordelijkheden in de wet duidelijk uiteen dienen te worden gezet. Dit laatste geldt te meer, omdat de betrokkene ook met een derde organisatie te maken krijgt, te weten de IVW. De Afdeling neemt bij gebreke van een toelichting aan dat de IVW de verwerking van persoonsgegevens verricht op basis van een mandaat van de Minister van I&M.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan het vorenstaande en het voorstel zo nodig aan te passen.

d. Delegatiebepaling

Ingevolge het voorgestelde 2.9, zevende lid, van de Wwg kunnen bij ministeriële regeling regels worden gegeven voor de toepassing van artikel 2.9, vierde lid.² In de toelichting is geen motivering opgenomen voor de noodzaak van dit artikellid.

De Afdeling merkt op dat van delegatie aan een minister van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften terughoudend gebruik moet worden gemaakt.³ Voorts dient elke delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd.⁴ Door het ontbreken van een toelichting is de Afdeling niet overtuigd van de noodzaak van de voorgestelde delegatie. Evenmin acht de Afdeling de bevoegdheid in artikel 2.9, zevende lid, van de Wwg, concreet en nauwkeurig begrensd.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan het vorenstaande en het voorstel aan te passen.

e. Advisering College bescherming persoonsgegevens

De Afdeling merkt op dat, nu het voorstel mede de verwerking van persoonsgegevens betreft, raadpleging van het College bescherming persoonsgegevens aangewezen is.⁵ Voor zover de Afdeling heeft kunnen vaststellen, is dit niet geschied. De Afdeling adviseert het College alsnog te raadplegen. De Afdeling gaat ervan uit dat eventuele wijzigingen van betekenis die ten gevolge van het advies worden aangebracht, alsnog aan haar ter advisering worden voorgelegd.

¹ Een voorbeeld van een wettelijk geregelde, gedeelde verantwoordelijkheid biedt artikel 2e, tweede en derde lid, van de Wet op de Jeugdzorg.

² Artikel 5a, achtste lid, van de Wp2000 en artikel 2.9, vierde lid, van de Wwg regelen de bevoegdheid van de Minister van I&M en de Dienst Wegverkeer tot het verwerken van persoonsgegevens.

³ Zie aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar.). In verband met het primaat van de wetgever wordt delegatie aan een minister van regelgevende bevoegdheid beperkt tot het vaststellen van voorschriften van administratieve aard, details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven of met grote spoed moeten worden vastgesteld.

⁴ Zie Ar. 25.

⁵ Zie artikel 51 van de Wbp.

1. Verwerking persoonsgegevens

De Afdeling advisering merkt allereerst op dat onvoldoende duidelijk is hoe de inhoud, de beveiliging en de werking van het elektronisch register, waarin sancties dienen te worden opgenomen, zich verhoudt tot de rechten van vervoerders en vervoersmanagers in relatie tot het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het EU-Handvest.

De noodzaak en de gerechtvaardigde wettelijke grondslag, waarover genoemd verdrag en het EU-handvest spreken, zijn gelegen in artikel 16 van verordening 1071/2009/EG inzake de toegang tot het beroep van wegvervoerondernemer (hierna: beroepsverordening) en de artikelen 5a Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) en 2.9, vierde lid, Wet wegvervoer goederen (Wwg). Ook wordt ingevolge het te wijzigen Besluit justitiële gegevens (BJG) mogelijk gemaakt dat bepaalde strafrechtelijke (justitiële)

gegevens over veroordelingen en sancties in het communautaire verkeer- en vervoersrecht aan het ministerie van Infrastructuur en Milieu, in mandaat aan de Inspectie voor Transport en Leefomgeving (ILT), kunnen worden verstrekt ter uitvoering van voornoemde verordening. Voorts beheert ILT als houder van het elektronisch sanctieregister gegevens over veroordelingen en sancties voor bestuurlijk beboetbare overtredingen van het communautaire vervoersrecht. Deze gegevens zijn reeds in beheer bij ILT als handhaver van het betreffende recht en, namens de minister, als bestuursorgaan met betrekking tot de bestuurlijke boetebesluiten. De gegevens zijn nodig voor de beoordeling van de betrouwbaarheid van de onderneming en de vervoersmanager. Overigens zullen de ILT en NIWO zich bij het verwerken van persoonsgegevens vanzelfsprekend houden aan de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) met name bij gegevens over de ongeschiktverklaring van vervoersmanagers (betrokkene in de zin van de Wbp) en de aan hen toegerekende beboetbare feiten. De verwerking van deze gegevens is noodzakelijk in verband met voornoemde (Europese) wetgeving. Dit is in overeenstemming met de artikelen 7 en 8 van de Wbp over de verwerking van persoonsgegevens met een gerechtvaardigd doel en op basis van een gerechtvaardigd belang zoals een wettelijke grondslag of internationale verplichting. Deze gegevens worden steeds in het belang van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene verwerkt met eerbiediging van de algemene beginselen zoals vastgelegd in de artikelen 6 tot en met 15 van de Wbp (noodzaak verwerking gegevens voor bepaald doel, gebruik en bewaring van gegevens beperken tot naleving van dat doel, adequate beveiliging van gegevens). Belangrijke rechten zijn dat betrokkene in de gelegenheid moet zijn om verwerking van zijn gegevens na te gaan en kan verzoeken de gegevens te laten corrigeren of verwijderen op grond van artikel 35 en 36 Wbp.

De Wbp is niet van toepassing op de verwerking van justitiële gegevens ter uitvoering van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (WJSG). Artikel 52 van de WJSG is van toepassing en regelt dat degene die de beschikking krijgt over justitiële gegevens, zoals in dit geval ILT, verplicht is tot geheimhouding. Mededeling van de gegevens is slechts toegestaan op grond van de WJSG of indien de uitvoering van de taak waarvoor gegevens zijn verstrekt noodzaakt tot het ter kennis stellen daarvan. Ook kent de WJSG het beginsel van doelbinding (gegevens mogen alleen voor een uitdrukkelijk omschreven doel worden verwerkt) en rechten voor de betrokkene om de gegevens in te zien en te laten corrigeren of verwijderen (artikelen 18 tot en met 22). De WJSG wordt binnenkort gewijzigd in verband met het Europese Kaderbesluit dataprotectie, maar dit laat deze rechten onverlet.

De ILT en de Dienst wegverkeer (RDW) verwerken al langer gegevens inzake overtredingen in het verkeers- en vervoersrecht dat aan dezelfde waarborgen moet voldoen met betrekking tot gegevensverwerking ter uitvoering van de Europese beroeps- en marktverordeningen. Wat betreft de rol van de RDW kan worden gesteld dat de privacyregels en beveiliging van de uitwisseling van gegevens tussen Nederland en andere lidstaten in overeenstemming is met de eisen zoals vastgelegd in verordening (EU) nr. 1213/2010 van de Commissie van 16 december 2010 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor de onderlinge koppeling van nationale elektronische registers van wegvervoerondernemingen.

De toelichting is naar aanleiding van dit onderwerp aangevuld.

De Afdeling advisering is voorts van mening dat de artikelen 5a, achtste lid, Wp2000 en 2.9, vierde lid, Wwg, de doeleinden voor verwerking van persoonsgegevens onvoldoende welbepaald en uitdrukkelijk zijn omschreven. Deze artikelen zijn overeenkomstig het advies concreter gemaakt. Aan de verwijzing naar uitvoering van de verordening zijn, ter verduidelijking van de verwerkingsdoelen, de handhaving van de

vereisten voor toegang tot het beroep van de vervoerder en de betrouwbaarheid van de vervoersmanager toegevoegd. De gegevens worden in het bijzonder verwerkt ten behoeve van de besluitvorming inzake vergunningen en de handhaving van de daaraan verbonden eisen van reële vestiging, betrouwbaarheid, vakbekwaamheid en financiële draagkracht. Ook moet het bevoegd gezag uit beleidsoogpunt (vervoersdata) en om administratieve beheersredenen registers behouden van vervoerders. Gedacht kan worden aan onder meer de notificatieplicht aan de Europese Commissie van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over de vervoersektor en de wijziging in de registers van gegevens van vestiging en naamvoering of de vervanging van geregistreerde namen van transportmanagers.

De Afdeling advisering spreekt vervolgens haar zorg uit over het aanwijzen van meer dan één verantwoordelijke in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens en stelt dat, indien dat al noodzakelijk is, een duidelijke verdeling in verantwoordelijkheden dient te worden vastgelegd.

Ten aanzien hiervan merk ik op dat in de memorie van toelichting is uiteengezet, dat de taak van de RDW zich beperkt tot het doorgeven van door deze dienst uit andere lidstaten ontvangen gegevens aan de ILT en het doorgeven van door ILT verstrekte gegevens over buitenlandse vervoerders aan de lidstaten van vestiging van die vervoerders. Zoals de Afdeling terecht aanneemt, oefent de ILT de bevoegdheden van de Minister van Infrastructuur en Milieu te dien aanzien uit. De RDW, een zelfstandig bestuursorgaan, is bij uitstek toegerust op de uitwisseling tussen lidstaten van gegevens op het gebied van verkeer- en vervoersrecht, waaronder persoonsgegevens over rijbewijzen en kentekens en te dien aanzien geconstateerde overtredingen. Van deze kwaliteit zal gebruik worden gemaakt ten behoeve van de uitwisseling van gegevens over sancties en veroordelingen tussen lidstaten op basis van verordeningen 1071/2009/EG, 1072/2009/EG en 1073/2009/EG. Die uitwisseling moet met ingang van 1 januari 2013 starten. Bij de uitwerking van deze taak wordt nog gezien of de RDW dat op eigen gezag doet als verantwoordelijke in de zin van de Wbp of als bewerker namens de Minister. Het wetsvoorstel laat de keuze hiervoor vooralsnog open. Dat laat onverlet dat de taakverdeling helder is. De RDW fungeert als nationaal contactpunt bij de uitwisseling van gegevens over veroordelingen en sancties en ongeschikte vervoersmanagers met andere lidstaten.

Naar aanleiding van het advies is deze verdeling van verantwoordelijkheid in de toelichting bij het wetsvoorstel onder artikel 5a Wp2000 en artikel 2.9 Wwg aangevuld.

Ik onderschrijf de opmerking van de Afdeling advisering om de delegatiegrondslag in artikel 2.9, zevende lid, nader te onderbouwen. Een regeling kan nodig zijn om de samenwerking tussen ILT en de RDW bij het bewaren, beveiligen, onderling uitwisselen en verzenden van sanctiegegevens bij algemeen verbindende voorschriften vast te leggen. Dit is aanvullend op een samenwerkingsprotocol dat daarvoor pleegt te worden gebruikt. Omdat het hier om gevoelige, strafrechtgerelateerde gegevens gaat die een forse inbreuk op de privacy kunnen genereren en de RDW een zelfstandig bestuursorgaan is waarop het ministerie toezicht uitoefent, wordt in het wetsvoorstel de mogelijkheid opengehouden voor het waarborgen van de gegevensverwerking in een meer dwingende regeling. Voor wat betreft de gegevensverwerking in het goederenvervoer kan worden geregeld welke gegevens nodig zijn voor de samenwerking tussen de NIWO en de Minister bij eventuele toestemming van laatstgenoemde op grond van artikel 2.8a, vijfde lid van de Wwg. Voorgaande geldt eveneens voor de delegatiegrondslag in artikel 5a van de Wp2000, die om reden van harmonisatie wordt gewijzigd van AMvB naar ministe-

riële regeling. De redenen voor delegatie naar een regeling zijn in de toelichting onder beide artikelen verwerkt.

Met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens merkt de Afdeling advisering tenslotte op dat alsnog advies dient te worden gevraagd aan het College bescherming persoonsgegevens. Ter uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel zal nog een algemene maatregel van bestuur worden voorgedragen. Over deze algemene maatregel, die in ieder geval een invulling van de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het BJJ zal inhouden, zal dit advies worden gevraagd.

2. Beroep tegen afwijzing verzoek om verklaring van betrouwbaarheid

In het voorgestelde artikel 5a van de Wp2000 en artikel 2.8a van de Wwg is de evenredigheidstoets van artikel 6, tweede lid, onderdeel a, van Verordening 1071/2009/EG¹ uitgewerkt. Op grond van artikel 2.8a van de Wwg is de NIWO bevoegd tot het geven van een verklaring van betrouwbaarheid, indien het verlies van betrouwbaarheid een onevenredig strenge sanctie is voor een vervoerder of een vervoersmanager.² Voor de afgifte van de verklaring van betrouwbaarheid van het NIWO is de toestemming van de Minister van I&M vereist, die kan worden onthouden wegens strijd met het recht of met het belang van een eerlijke mededinging op de markt voor het beroepsvervoer.³ Die toestemming is niet vereist als het verlies van betrouwbaarheid in ieder geval een onevenredige sanctie is.⁴ In een algemene maatregel van bestuur (amvb) zal worden aangegeven, wanneer het verlies van betrouwbaarheid in ieder geval een onevenredige sanctie is.⁵ Volgens de toelichting is deze toestemming een toestemming in de zin van artikel 10:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).⁶

Op grond van het voorgestelde artikel 8.1, tweede lid, van de Wwg is geen beroep mogelijk tegen de beschikking van het NIWO tot afwijzing van de aanvraag om een verklaring van betrouwbaarheid, indien de vereiste toestemming van de minister ontbreekt.⁷ De toelichting vermeldt dat het niet zinvol is dat de afwijzing door de NIWO appellabel is, omdat de NIWO zonder de vereiste toestemming van de Minister van I&M niet kan besluiten tot het geven van een verklaring van betrouwbaarheid. Het besluit tot weigering van de toestemming van de Minister van I&M is volgens de toelichting wel appellabel.⁸

a. Procesrechtelijke problemen

De Afdeling merkt allereerst op dat ingevolge artikel 15 van Verordening 1071/2009/EG tegen elk negatief besluit van de bevoegde instanties van de lidstaten door de betrokken ondernemingen en personen beroep moet kunnen worden ingesteld bij tenminste één onafhankelijke, onpartijdige instantie of een rechtbank. Aangezien de NIWO in het voorgestelde artikel 2.1, vierde lid, van de Wwg wordt aangewezen als de bevoegde instantie, volgt uit artikel 15 van de verordening dat ook beroep open dient te staan tegen de beschikking van de NIWO tot afwijzing van de aanvraag om een verklaring van betrouwbaarheid. Artikel 8.1, tweede lid, van de Wwg is derhalve niet in overeenstemming met artikel 15 van Verordening 1071/2009/EG.

De NIWO kan op grond van artikel 2.8a een aanvraag voor een verklaring van betrouwbaarheid toewijzen zonder voorafgaande toestemming van de Minister van I&M. Dit laatste doet zich voor als in ieder geval sprake is van een onevenredige sanctie, overeenkomstig de opsomming in eerdergenoemde amvb. Indien er evenwel sprake is van een twijfelgeval, dat wil zeggen als niet op voorhand duidelijk is of verlies van betrouw-

¹ Artikel 6, tweede lid, onder a, bepaalt dat indien de bevoegde instantie oordeelt dat het verlies van de betrouwbaarheidsstatus een onevenredig strenge sanctie is, zij kan besluiten dat de betrouwbaarheid niet is aangetast.

² Zie artikel 2.8a, eerste lid.

³ Zie artikel 2.8a, vijfde en zesde lid.

⁴ Zie artikel 2.8a, vijfde lid, tweede volzin.

⁵ Zie artikel 2.8a, zevende lid.

⁶ Memorie van toelichting, Artikelsgewijs deel, toelichting bij artikel II, onderdeel H.

⁷ Ingevolge artikel 8.1, eerste lid, staat tegen elk besluit genomen op basis van de marktverordening, de beroepsverordening of de Wwg beroep open op het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

⁸ Memorie van toelichting, Artikelsgewijs deel, toelichting bij artikel II, onderdeel W (abusievelijk aangeduid als onderdeel X).

baarheid een onevenredige sanctie is, heeft de NIWO toestemming nodig van de Minister van I&M alvorens een verklaring van betrouwbaarheid te kunnen afgeven. De Afdeling acht de voorgestelde procedure rondom twijfelgevallen vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid niet wenselijk, omdat de bevoegdheid tot afgifte van de verklaring afhankelijk wordt gemaakt van de inhoudelijke beoordeling of sprake van een onevenredige sanctie. Dit kan tot gevolg hebben dat een geschil over de (materiële) vraag of sprake is van een onevenredige sanctie, tevens belast wordt met en bepalend is voor het antwoord op de (formele) vraag, welk orgaan bevoegd was over de (on)evenredigheid een oordeel over te vellen.

Voorts merkt de Afdeling op dat, indien de Minister van I&M de toestemming weigert, de NIWO de aanvraag voor de verklaring van betrouwbaarheid dient af te wijzen. In dat geval staat ingevolge artikel 8.1, tweede lid, geen beroep open tegen het besluit van de NIWO en dient betrokkene in beroep te gaan tegen het besluit van Minister van I&M tot weigering van de toestemming. De Afdeling merkt op dat daardoor de situatie kan ontstaan dat een vervoerder, bij gelijktijdige weigering van de toestemming voor de afgifte van de verklaring door de Minister van I&M en schorsing of intrekking van zijn communautaire vergunning door de NIWO, tegen beide besluiten beroep zou moeten instellen.¹

De Afdeling merkt voorts op dat uit de toelichting blijkt dat de NIWO ook een aanvraag kan afwijzen zonder voorafgaande toestemming van de Minister van I&M, indien het verlies aan betrouwbaarheid een evenredige sanctie is.² Indien de NIWO in zo'n geval de aanvraag afwijst, staat ingevolge artikel 8.1, eerste lid, wel beroep open tegen het besluit van de NIWO.

Vervolgens merkt de Afdeling op dat onduidelijk is wanneer een verklaring van betrouwbaarheid zal worden aangevraagd:

- bij de aanvraag van (verlenging van) een communautaire vergunning,*
- bij het kennisnemen van het voornemen om een vergunning niet te verlenen dan wel de verlenging ervan te weigeren, te schorsen of in te trekken,³ of*
- indien hij op de hoogte is gesteld van een wijziging in zijn gegevens in het elektronische register.⁴*

¹ De bekendmaking van de beschikking in één geschrift inhoudende een afwijzing van een aanvraag tot toepassing van het eerste lid samen met het daarmee samenhangende besluit tot schorsing of intrekking van de vergunning, zoals geregeld in artikel 2.8a, derde lid, doet daar niet aan af.

² Memorie van toelichting, Artikelsgewijs deel, toelichting bij artikel II, onderdeel H (art. 2.8a van de Wwg).

³ Op grond van artikel 4:7 onderscheidenlijk 4:8 van de Awb dient een bestuursorgaan alvorens negatief te beslissen op een aanvraag de aanvrager onderscheidenlijk belanghebbende in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze naar voren te brengen.

⁴ Ingevolge artikel 17, onderdeel a, van Verordening 1071/2009/EG dient een vervoerder of vervoersmanager ingelicht te worden over de opslag van persoonsgegevens in het register.

⁵ Vereenvoudiging zou bijvoorbeeld kunnen plaatsvinden door te bepalen dat de NIWO altijd toestemming vraagt aan de Minister van I&M. Die toestemming wordt vervolgens geacht te zijn verleend als niet binnen een bepaalde termijn van bezwaar is gebleken. De rechtsbescherming kan in dat geval geconcentreerd worden rond het besluit van de NIWO.

⁶ Zie artikel 2.8a, zesde lid.

De Afdeling merkt ten slotte op dat, nu sprake is van toestemming in de zin van artikel 10:32, eerste lid, van de Awb, afdeling 10.2.1 van die wet van overeenkomstige toepassing is. Daardoor dient de Minister van I&M, alvorens zijn toestemming te onthouden, de NIWO de gelegenheid tot overleg te bieden. De situatie kan zich voordoen dat de NIWO het niet eens is met de weigering van de toestemming en daar (ook) beroep tegen instelt.

Op grond van het bovenstaande is de Afdeling van oordeel dat de procedure voor het aanvragen van een verklaring van betrouwbaarheid en de bijbehorende rechtsbescherming gekunsteld en ingewikkeld is. De Afdeling acht vereenvoudiging van de procedure en concentratie van de rechtsbescherming aangewezen.⁵ De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan het bovenstaande en het voorstel aan te passen.

b. Toetsingsgrond «eerlijke mededinging»

De Minister van I&M kan de toestemming onthouden wegens strijd met het recht of met het belang van een eerlijke mededinging op de markt voor het beroepsvervoer.⁶ Volgens de toelichting is sprake van strijd met het belang van eerlijke mededinging, indien het verlies van de betrouw-

baarheid in een bepaald geval onvermijdelijk is met het oog op de gelijke behandeling met eerdere gevallen waarbij de betrouwbaarheid in het geding was of in bijzondere omstandigheden op grond waarvan de betrouwbaarheid niet in stand kan blijven.¹

De Afdeling merkt op dat het begrip «eerlijke mededinging» een ruime toetsingsgrond is, terwijl de toelichting eerder de indruk wekt van toetsing aan het gelijkheidsbeginsel. De Afdeling veronderstelt dat het hanteren van deze grond samenhangt met de rechtsgrondslag voor de verordening en dat niet beoogd is dat de minister in plaats van of naast de Nederlandse Mededingingsautoriteit een toets van mededingingsrechtelijke aard uitvoert. De Afdeling acht voor de afbakening van de toetsing schrapping dan wel nadere precisering van het begrip «eerlijke mededinging» noodzakelijk.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan het bovenstaande en het voorstel zo nodig aan te passen.

2. Beroep tegen afwijzing verzoek om verklaring van betrouwbaarheid

De Afdeling advisering acht in de eerste plaats het in het wetsvoorstel opgenomen artikel 2.8a van de Wwg niet in overeenstemming met artikel 15 van de beroepsverordening. Dit artikel schrijft aan lidstaten de garantie voor dat tegen een afwijzende beschikking beroep moet kunnen worden ingesteld bij de bevoegde instantie.

De NIWO is formeel de instantie die de beschikking neemt over het ontvallen van de betrouwbaarheid. In het geval echter de beschikking wordt genomen na een oordeel van de Minister dat in afwijking van het voornemen van de NIWO het ontvallen van de betrouwbaarheid evenredig is, kan door belanghebbende tegen die beschikking geen bezwaar en beroep worden ingesteld. Tegen het niet verlenen van toestemming door de Minister aan NIWO staat voor de belanghebbende (vervoerder of vervoersmanager) wel bezwaar en beroep open. Voorts kan een belanghebbende bezwaar en beroep aantekenen tegen het schorsen of intrekken van een vergunning of een ongeschiktverklaring, ongeacht het feit dat de betrouwbaarheid is ontvallen vanwege interventie van de Minister. Dit is in overeenstemming met artikel 15 dat voor belanghebbenden tegen negatieve besluiten onpartijdige en onafhankelijke rechtsmogelijkheden openstaan.

Ik acht daarom de rechtsbescherming, ook in de geest van de verordening, voldoende gewaarborgd.

De Afdeling advisering is voorts bezorgd over het ontstaan van een situatie waarbij twijfel bestaat of de NIWO voor toepassing van de evenredigheidstoets toestemming aan de minister had moeten vragen. Bij algemene maatregel van bestuur en zo nodig in een ministeriële regeling zal nader worden uitgewerkt wanneer er sprake is van onevenredigheid bij schorsing of intrekking van de vergunning, met andere woorden in welke gevallen de NIWO toestemming nodig heeft en in welke gevallen zij zelfstandig kan handelen. De mogelijkheid om dit onderwerp bij ministeriële regeling nader en preciezer te regelen wordt in het wetsvoorstel toegevoegd omdat een algemene maatregel van bestuur zich hiervoor minder goed leent voor de uitwerking van gevallen op detail- en uitvoeringsniveau. De algemene maatregel van bestuur zal dan de uitgangspunten regelen voor de vraag wanneer sprake is van onevenredigheid van het ontvallen van de betrouwbaarheid als sanctie.

De Afdeling advisering concludeert dat de situatie kan ontstaan dat een belanghebbende beroep moet aantekenen tegen zowel het niet verlenen van toestemming door de Minister aan de NIWO als tegen een daaruit voortvloeiend besluit tot schorsing of intrekking van een vergunning. De eventuele of vermeende nadelen van een dergelijke situatie kunnen echter

¹ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel II, onderdeel H.

worden ondervangen door beide zaken in beroep te voegen. In de bezwaarprocedure kunnen afspraken worden gemaakt tussen de NIWO en de Minister dat eerstgenoemde pas tot eventuele schorsing of intrekking van de vergunning overgaat nadat de bezwaarprocedure tegen het besluit van de Minister tot het onthouden van toestemming is afgerond. Zo wordt voor belanghebbende op dat punt de rechtszekerheid gewaarborgd. Naar verwachting zal toestemming van de Minister aan de NIWO op grond van artikel 2.8a, vijfde lid, WWG overigens niet vaak nodig zijn. Beide bestuursorganen overleggen bij het beoordelen van de betrouwbaarheid en kunnen zo eventuele verschillen van inzicht in een bepaalde casus in de voorfase oplossen. De toelichting bij de artikelen 2.8a en 8.2 WWG is op dit punt aangevuld.

Voorts merkt de Afdeling advisering terecht op dat, anders dan het wetsvoorstel suggereert, bij de evenredigheidstoets veeleer sprake is van het gelijkheidsprincipe dan van eerlijke mededinging. Dit laatste leerstuk valt voor zover dit wordt uitgelegd als concurrentieregelgeving onder de scope van andere wetgeving. In feite is in dit wetsvoorstel sprake van toepassing van het gelijkheidsprincipe ten behoeve van eerlijke mededinging. Artikel 2.8a Wwg is in het wetsvoorstel in die zin aangepast.

De Afdeling advisering vraagt zich verder af wanneer een verklaring van betrouwbaarheid wordt aangevraagd naast de situatie van aanvraag van een vergunning. Dit doet zich voor bij tussentijdse toetsing van een vergunning en in geval een beslissing moet worden genomen omtrent de geschiktverklaring van een vervoersmanager.

Ten aanzien van de beroepsmogelijkheid merkt de Afdeling advisering tenslotte eveneens terecht op dat bij een toestemming in de zin van artikel 10:32 Awb de gehele afdeling waarin dit artikel staat van overeenkomstige toepassing is. De toelichting op artikel 2.8a Wwg is in die zin aangevuld.

3. Bevoegdheid tot vrijstelling

Op grond van artikel 1, vijfde lid, van Verordening 1071/2009/EG kunnen de lidstaten alleen vrijstelling van de toepassing van alle of van een gedeelte van de bepalingen van de verordening verlenen aan wegvervoerondernemingen die uitsluitend nationaal vervoer verrichten dat slechts een geringe weerslag heeft op de vervoersmarkt wegens de aard van de vervoerde goederen of de geringe afstanden die worden afgelegd. In het voorgestelde artikel 4, vierde lid, van de Wp2000¹ en artikel 2.1, vijfde lid, van de Wwg² wordt uitvoering gegeven aan deze vrijstellingsbevoegdheid. Artikel 4, vierde lid, van de Wp2000 wordt niet toegelicht. In de toelichting bij artikel 2.1, vijfde lid, wordt verwezen naar artikel 1, vijfde lid, van de verordening.

De vrijstellingsbevoegdheid in artikel 4, vierde lid, van de Wp2000 vertoont verschillen met de bevoegdheid in artikel 2.1, vijfde lid, van de Wwg. Ingevolge artikel 2.1 geschiedt de vrijstelling bij ministeriële regeling en wordt de bevoegdheid begrensd tot binnenlands vervoer met een geringe weerslag op de vervoersmarkt. Deze begrenzing sluit nauw aan bij artikel 1, vijfde lid, van Verordening 1071/2009/EG. Ingevolge artikel 4, vierde lid, Wp2000 geschiedt de vrijstelling van de verordening én van artikel 4, eerste lid, Wp2000 bij algemene maatregel van bestuur en met inachtneming van de verordening.³

De Afdeling merkt allereerst op dat het verschil tussen artikel 4, vierde lid, van de Wp2000 en artikel 2.1, vijfde lid, Wwg niet wordt toegelicht. Voorts constateert de Afdeling dat artikel 4, vierde lid, het bereik van de

¹ Artikel 4, vierde lid, van de Wp2000 bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur (amvb) met inachtneming van Verordening 1071/2009/EG vrijstelling van de verordening en van artikel 4, eerste lid, van de Wp2000 kan worden verleend.

² Artikel 2.1, vijfde lid, van de Wwg, bepaalt dat bij regeling van Onze Minister onder daarbij te stellen voorwaarden een gehele of gedeeltelijke vrijstelling wordt verleend van de beroepsverordening voor het wegvervoer aan in Nederland gevestigde vervoerders die uitsluitend binnenlands beroepsvervoer verrichten dat slechts een geringe weerslag heeft op de vervoersmarkt wegens de aard van de vervoerde goederen of de geringe afstand die wordt afgelegd.

³ De «verordening» wordt niet nader gespecificeerd tot artikel 1, vijfde lid, van Verordening 1071/2009/EG.

bevoegdheid tot vrijstelling ruimer omschrijft dan artikel 1, vijfde lid, van Verordening 1071/2009/EG toestaat. Daarnaast merkt de Afdeling op dat ook vrijstelling van artikel 4, eerste lid, van de Wp2000¹ mogelijk wordt gemaakt, maar dat dit artikellid gebod noch verbod bevat waarvan vrijstelling zou kunnen worden verleend. De Afdeling wijst er ten slotte op dat afwijking van een hogere regeling bij lagere regeling in de vorm van een vrijstelling alleen is toegestaan onder het stellen van voorwaarden en onder aanwijzing van een bepaalde groep, situatie of tijdsperiode.² De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan het bovenstaande en het voorgestelde artikel 4, vierde lid, van de Wp2000 aan te passen.

3. Bevoegdheid tot vrijstelling

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling advisering inzake de vrijstellingsbepaling is artikel 4, vierde lid, van de Wp2000 in het wetsvoorstel aangepast in die zin dat nu in genoemd artikellid, evenals in het voorgestelde artikel 2.1, vijfde lid, van de Wwg, de vrijstelling ziet op het bepaalde in artikel 1, vijfde lid, van de beroepsverordening. Nu hierdoor het door de Afdeling terecht gesignaleerde verschil tussen Wp2000 en Wwg is opgeheven en in de memorie van toelichting wordt ingegaan op artikel 2.1 Wwg, acht ik uitbreiding van de toelichting op artikel 4 Wp2000 niet noodzakelijk.

4. Controle op de organisatie en certificering van examens

Ingevolge het voorgestelde artikel 6 van de Wp2000 onderscheidenlijk artikel 2.10 van de Wwg wijst de Minister van I&M een exameninstituut aan dat verantwoordelijk is voor de organisatie en de certificering van examens.³ De Minister van I&M kan de aanwijzing intrekken, indien het exameninstituut zijn taak ernstig verwaarloost of niet voldoet aan artikel 8, eerste lid, van Verordening 1071/2009/EG. Bovengenoemde artikelen worden niet toegelicht.

De Afdeling merkt op dat artikel 8, derde lid, tweede volzin, van Verordening 1071/2009/EG voorschrijft dat de lidstaten geregeld controleren of de instanties de examens organiseren overeenkomstig de in bijlage I van de verordening voorgestelde voorwaarden. In het licht van deze verplichting rijst de vraag of het voorstel niet zou moeten voorzien in voorschriften die een adequate controle op de taakuitoefening van het exameninstituut waarborgen. In wettelijke regelingen waarin gebruik wordt gemaakt van certificering, bijvoorbeeld op het terrein van de arbeidsomstandigheden, is doorgaans voorzien in informatieverplichtingen jegens de minister.⁴ De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

4. Controle organisatie en certificering examens

Voor wat betreft de aanwijzing van een exameninstituut bevat het wetsvoorstel geen inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie. De Stichting Examenbureau Beroepsvervoer blijft ook in de nieuwe situatie aangewezen als enige instelling waarvan de diploma's of certificaten erkend worden als bewijs van vakbekwaamheid. De in het wetsvoorstel neergelegde bevoegdheid om deze aanwijzing in te trekken kan uiteraard slechts worden uitgeoefend op basis van voldoende informatie over het functioneren van deze instelling. De verplichting op controle daarop vloeit rechtstreeks voort uit de verordening en behoeft mitsdien geen nadere wettelijke regeling.

¹ Artikel 4, eerste lid, van de Wp2000 luidt als volgt: de communautaire vergunning is de Nederlandse vergunning voor de uitoefening van het beroep van ondernemer van personenvervoer over de weg, bedoeld in Verordening 1071/2009/EG, voor het openbaar vervoer per bus en het besloten busvervoer, heeft een geldigheidsduur van maximaal vijf jaar en kan telkens voor maximaal vijf jaren worden verlengd.

² Zie de toelichting bij Ar. 33a.

³ Zie artikel 6, eerste lid, van de Wp2000 en 2.10, eerste lid, van de Wwg.

⁴ Zie artikel 20 van de Arbeidsomstandighedenwet, Afdeling 1A van het Arbeidsomstandighedenbesluit en paragraaf 1.1a van de Arbeidsomstandighedenregeling. Zie ook het advies van de Afdeling van 17 maart 2011 over het ontwerp-Drinkwaterbesluit (nr. W14.11.0003, punt 3a). De Minister van I&M heeft dit advies overgenomen (zie het nader rapport van 17 mei 2011; nog niet openbaar gemaakt conform artikel 26 van de Wet op de Raad van State).

5. Verbod op cabotagevervoer en de vrijstelling daarvan

Ingevolge het voorgestelde artikel 2.2, vijfde lid, van de Wwg is cabotagevervoer door een vervoerder die niet in een lidstaat is gevestigd, verboden. Ter uitvoering van een besluit van de Conferentie van Europese Ministers van Transport (CEMT) kan bij regeling van de Minister van I&M vrijstelling worden verleend van dit verbod.¹

a. Verbod

Volgens de transponeringstabel is artikel 2.2 van de Wwg een omzetting van de artikelen 8 en 9 van Verordening 1072/2009/EG. De Afdeling merkt op dat het verbod op cabotagevervoer voor vervoerders uit derde landen niet voortvloeit uit deze artikelen en derhalve een zelfstandige motivering behoeft in de toelichting.

b. Uitzondering op het verbod

Naast de mogelijkheid van vrijstelling van het verbod ter uitvoering van een besluit van de CEMT kan Nederland – volgens de toelichting – met een (derde) staat ook een bilateraal verdrag sluiten dat ingevolge artikel 94 van de Grondwet ook kan resulteren in een vrijstelling van het verbod op cabotagevervoer.²

De Afdeling merkt op dat de regering wel kiest voor vermelding van besluiten van de CEMT in artikel 2.2, zesde lid, maar daarin niet de bilaterale verdragen opneemt als reden voor vrijstelling. De Afdeling acht dit niet consequent. Ook ten aanzien van verdragen ligt het immers meer voor de hand voor vrijstelling van het verbod op cabotagevervoer een uitdrukkelijke bevoegdheidsgrondslag in de wet op te nemen, in plaats van te volstaan met een verwijzing naar de plicht op grond van artikel 94 van de Grondwet tot het buiten toepassing laten van de wet bij strijdigheid met een ieder verbindende verdragsbepalingen.

De Afdeling adviseert in artikel 2.2, zesde lid, een bevoegdheid tot het verlenen van vrijstelling ter uitvoering van een bilateraal verdrag op te nemen.

5. Verbod op cabotagevervoer

Ten behoeve van de consistentie is op advies van de Afdeling advisering de vrijstelling van het cabotageverbod in de gevallen dat deze voortvloeit uit een bilateraal verdrag, thans opgenomen in het voorgestelde artikel 2.2, zesde lid, Wwg. Het algemene cabotageverbod is in de toelichting op dit artikel nader verklaard.

6. Overige opmerkingen

a. Intrekking en weigering afgifte van bestuurdersattesten

Artikel 7 van Verordening 1072/2009/EG regelt de weigering en intrekking van communautaire vergunningen en bestuurdersattesten. Volgens de transponeringstabel is die bepaling omgezet in artikel 3.2, vijfde lid, van de Wwg. In dit artikellid wordt echter wel de intrekking of schorsing geregeld van de communautaire vergunning, maar niet die van bestuurdersattesten. Ook in andere bepalingen van de Wwg kan de Afdeling dit niet terugvinden.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan het bovenstaande en het voorstel aan te passen.

¹ Zie artikel 2.2, zesde lid, van de Wwg.

² Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel II, onderdeel C.

b. Inwerkingtreding

De verordeningen 1071/2009/EG, 1072/2009/EG en 1073/2009/EG zijn van toepassing met ingang van 4 december 2011.¹ Op grond van artikel 23 van Verordening 1071/2009/EG dienen ondernemingen die voor 4 december 2009 over een communautaire vergunning beschikken, uiterlijk op 4 december 2011 aan de bepalingen van die verordening te voldoen.

Het voorgestelde artikel V bepaalt dat deze wet inwerking treedt met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. De toelichting vermeldt dat, nu de termijn voor de nationale uitvoeringsmaatregelen op 4 december 2011 verstrijkt, het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking dient te treden.² De Afdeling merkt op dat het niet waarschijnlijk is dat het wetsvoorstel voor 4 december 2011 inwerking treedt.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan dit punt.

c. Facultatieve bevoegdheden

De verordeningen bevatten een aantal artikelen waarin facultatieve bevoegdheden voor de lidstaten zijn opgenomen. Zo behelzen de artikelen 8 en 9 van Verordening 1071/2009/EG – ten aanzien van de vakbekwaamheidseis – diverse leden waarin de lidstaten bevoegdheden krijgen ten aanzien van bijscholing, herscholing, erkenning van getuigschriften of het verlenen van vrijstelling voor examens.³ In de transponeringstabel wordt voor deze leden volstaan met een verwijzing naar artikel 6, eerste lid, van de Wp2000 en artikel 2.10 van de Wwg. In deze artikelen wordt de aanwijzing van het exameninstituut geregeld, dat verantwoordelijk wordt voor de organisatie en certificering van examens. Door deze verwijzing is niet duidelijk hoe in Nederland om zal worden gegaan met de eisen die (facultatief) gesteld mogen worden aan de vakbewaamheid van vervoerders.⁴

De Afdeling adviseert in de toelichting uiteen te zetten waarom bij facultatieve bevoegdheden gekozen wordt voor hetzij nadere uitwerking hetzij het afzien daarvan.⁵ Indien sprake is van nadere uitwerking, dient te worden aangegeven in welke regeling de uitwerking plaatsvindt.

d. Transponeringstabel

Bij het aanhangig maken van het voorstel op 1 augustus 2011 ontbrak in de memorie van toelichting de verplichte transponeringstabel.⁶ De Afdeling adviseert de transponeringstabel voortaan bij het aanhangig maken in de memorie van toelichting op te nemen.

¹ Zie artikel 30 van Verordening 1071, artikel 19 van Verordening 1072 (m.u.v. de artikelen 8 en 9) en artikel 31 van Verordening 1073 (m.u.v. artikel 10).

² Memorie van toelichting, Algemeen deel, § 9. Vaste verandermomenten.

³ Zie bijvoorbeeld artikel 8, vierde tot en met zevende lid, en artikel 9 van Verordening 1071/2009/EG.

⁴ Zie ook de toelichting bij Ar. 338.

⁵ Zie ook artikel 13, eerste lid, laatste alinea, van Verordening 1072/2009/EG. Zie voorts artikel 4, achtste lid, van Verordening 1073/2009/EG.

⁶ Ingevolge Ar. 338, eerste lid, bevat de toelichting bij een regeling ter implementatie van een bindende EU-rechtshandeling een transponeringstabel waaruit blijkt of en hoe de afzonderlijke bepalingen van de desbetreffende bindende EU-rechtshandeling zijn of worden geïmplementeerd. Een verordening is een bindende EU-rechtshandeling.

6. Overige opmerkingen

Ten aanzien van de overige opmerkingen van de Afdeling advisering kan het volgende worden opgemerkt:

- a. intrekking en schorsing van bestuurdersattesten: de Afdeling constateert hier terecht een omissie. Artikel 3.2, derde en vijfde lid, van de Wwg zijn daarom in het wetsvoorstel gecorrigeerd.
- b. overeenkomstig het advies is in de memorie van toelichting thans een passage gewijd aan de gevolgen van het niet gelijktijdig met de verordeningen in werking treden van het wetsvoorstel.
- c. Met betrekking tot de facultatieve bevoegdheden kunnen twee opmerkingen worden gemaakt.

De vrijstelling van (onderdelen van) examens vloeit voort uit de erkenning van een exameninstituut als enige rechthebbende tot het uitgeven van bewijzen van vakbekwaamheid. Onder punt 4 is reeds ingegaan op de

mogelijkheid van de minister om controle uit te oefenen op de wijze waarop het exameninstituut aan zijn bevoegdheden invulling geeft. Regeling van bij- en herscholing is op de meeste vakgebieden een zaak van de betreffende branche. Voor regeling op overheidsniveau van bij- of herscholing op het gebied van personen- of goederenvervoer zie ik dan ook geen aanleiding.

7. Redactionele kanttekeningen

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

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,
P. van Dijk*

Ik moge U 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 Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W14.11.0334/IV met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In het opschrift de zinsnede «, de Wet wegvervoer goederen (...) delicten» vervangen door: en enige andere wetten (Ar. 107, tweede lid).
- Aan het opschrift een materiële omschrijving van de inhoud toevoegen (Ar. 107, eerste lid).

Wet personenvervoer 2000

- In artikel I, onderdeel A, na «Artikel 1» invoegen: wordt als volgt gewijzigd:
- Van artikel I, onderdeel A, onder 2, een samenloopbepaling maken (Ar. 171a-171b; onderdeel p wordt pas ingevoegd indien wetsvoorstel Kamerstukken II 32 376 of wetsvoorstel Kamerstukken II 32 845 in werking treedt).
- Het in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 4, en het in artikel I, onderdeel E, voorgestelde artikel 5a, in meer artikelen splitsen (Ar. 99, derde lid).
- In de in artikel I, onderdeel I, voorgestelde artikel 9, tweede lid, onderdeel c, de zinsnede «eigen vervoer» vervangen door: vervoer voor eigen rekening (conform de definitie in artikel 2, vijfde lid, van Verordening 1073).
- In het in artikel I, onderdeel R, voorgestelde artikel 103, de zinsnede «zijn misdrijven» vervangen door: wordt aangemerkt als een misdrijf (overeenkomstig de toelichting bij dit artikel).
- In het in artikel I, onderdeel S, voorgestelde artikel 105, het woord «en» vervangen door: of (in plaats van cumulerende opsomming is een alternatieve opsomming gewenst).

Wet wegvervoer goederen

- In het in artikel II, onderdeel D, voorgestelde artikel 2.3, derde lid, en het in artikel II, onderdeel F, voorgestelde artikel 2.5, derde lid, de zinsnede «in Nederland grensoverschrijdend beroepsvervoer» te vervangen door: vanuit Nederland grensoverschrijdend beroepsvervoer.
- Het in artikel II, onderdeel H, voorgestelde artikel 2.8a, derde lid, de zinsnede «schorsing en intrekking» vervangen door: schorsing of intrekking.
- In het in artikel II, onderdeel W, voorgestelde artikel 8.1, tweede lid, de zinsnede «In afwijking van artikel 8.1 van de Algemene wet bestuursrecht» vervangen door: In afwijking van artikel 8.1, eerste lid, (Artikel 8.1, eerste lid, is reeds een afwijking van artikel 8:1 van de Awb. Artikel 8.1, tweede lid, is weer een uitzondering op artikel 8.1, eerste lid).
- In het in artikel II, onderdeel W, voorgestelde artikel 8.1, tweede lid, het woord «vraag» vervangen door: aanvraag.

Wet Bibob

- In de aanhef van artikel IV de zinsnede «onderdeel c, punt 4» vervangen door: onderdeel c, onder 4°, (Ar. 80).