

Vergaderjaar 2021–2022

36 155

Wijziging van de Wet wegvervoer goederen, de Wet personenvervoer 2000 en de Wet op de economische delicten ter uitvoering van Verordening (EU) 2020/1055 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 houdende wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1071/2009, (EG) nr. 1072/2009 en (EU) 1024/2012 teneinde ze aan te passen aan ontwikkelingen in de wegvervoersector (PbEU 2020, L 249)

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. 13 april 2022 en het nader rapport d.d. 23 juni 2022, 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 25 februari 2022, nr. 2022000470, 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 13 april 2022, nr. W17.22.0023/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 25 februari 2022, no. 2022000470, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet wegvervoer goederen, de Wet personenvervoer 2000 en de Wet op de economische delicten ter uitvoering van Verordening (EU) 2020/1055 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 houdende wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1071/2009, (EG) nr. 1072/2009 en (EU) 1024/2012 teneinde ze aan te passen aan ontwikkelingen in de wegvervoersector (PbEU 2020, L 249), met memorie van toelichting.

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.

Het wetsvoorstel strekt tot uitvoering van Verordening (EU) 2020/1055² (de verordening). De verordening is onderdeel van het Europese Mobiliteitspakket. Het Europese mobiliteitspakket beoogt bestaande regelgeving over het goederen- en personenvervoer te verbeteren en bij te dragen aan een veilige, efficiënte en sociaal verantwoordelijke wegvervoersector.

De verordening wijzigt de Verordeningen (EG) 1071/2009³, (EG) 1072/2009⁴ en (EU) 1024/2012⁵. Aan die verordeningen wordt reeds uitvoering gegeven in de Wet wegvervoer goederen (Wwg), de Wet personenvervoer 2000 (Wp 2000), de Regeling wegvervoer goederen en het Besluit personenvervoer 2000. Ter uitvoering van de verordening wordt met het voorstel de betreffende nationale regelgeving aangepast.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het voorstel opmerkingen over de rehabilitatiemogelijkheden van de vervoersmanager en de wijze van uitvoering, in verband met de tijdige en zorgvuldige implementatie en uitvoering van EU-rechtshandelingen. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel.

1. Rehabilitatie van de vervoersmanager

Bij verlies van betrouwbaarheid kan de bevoegde autoriteit de vervoersmanager ongeschikt verklaren om zijn functie uit te oefenen. Als gevolg hiervan mag de vervoersmanager zijn functie niet meer uitoefenen in een EU-lidstaat totdat hij is gerehabiliteerd. Op grond van de verordening rehabiliteert de bevoegde autoriteit de vervoersmanager niet eerder dan één jaar na de datum van het verlies van de betrouwbaarheidsstatus en in ieder geval niet voordat de vervoersmanager heeft aangetoond een passende opleiding te hebben gevolgd voor een periode van ten minste drie maanden, dan wel met succes een examen over de in deel I van bijlage I bij de verordening vermelde onderwerpen heeft afgelegd⁶.

In de toelichting bij het wetsvoorstel is vermeld dat op grond van dit artikel uit de verordening aan lidstaten de mogelijkheid is gegeven om ofwel een onbetrouwbaar verklaarde vervoersmanager te verplichten opnieuw succesvol een examen af te leggen, ofwel om een dergelijke vervoersmanager te verplichten een gecertificeerde opleiding te volgen. De keuze ligt daarmee volgens de regering bij de lidstaat en niet bij de individuele vervoersmanager⁷.

Deze interpretatie van de regering overtuigt niet. Uit de bewoording en opzet van de verordening kan de Afdeling niet opmaken dat een lidstaat een keuze kan maken op welke wijze een vervoersmanager zich een jaar

² Verordening (EU) 2020/1055 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 houdende wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1071/2009, (EG) nr. 1072/2009 en (EU) nr. 1024/2012 teneinde ze aan te passen aan ontwikkelingen in de wegvervoersector, PbEU 2020, L 249.

³ Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van Richtlijn 96/26/EG van de Raad, PbEU 2009, L 300.

⁴ Verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg, PbEU 2009, L 300.

⁵ Verordening (EU) nr. 1024/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt en tot intrekking van Beschikking 2008/49/EG van de Commissie («de IML-verordening»), PbEU 2012, L 316.

⁶ Zie artikel 1, onderdeel 11, subonderdeel a, van de verordening welke artikel 14 van Verordening 1071/2009 wijzigt.

⁷ Toelichting voorstel, paragraaf 5. «Uitvoering en Handhaving».

na de datum van het verlies van de betrouwbaarheidsstatus kan rehabiliteren⁸. De betreffende, rechtstreeks toepasselijke, bepaling uit de verordening biedt veeleer de vervoersmanager de keuze uit twee mogelijkheden tot rehabilitatie. Ook vraagt de Afdeling hoe deze opvatting zich verhoudt tot het uitgangspunt van wederzijdse erkenning indien een opleiding tot rehabilitatie in een ander EU-land is gevolgd.

De Afdeling adviseert nader toe te lichten waarom er in dit geval sprake zou zijn van een lidstaattoptie en hoe deze opvatting zich verhoudt tot het uitgangspunt van wederzijdse erkenning.

De Afdeling is niet overtuigd van de manier waarop de regering het door Verordening (EU) 2020/1055 gewijzigde artikel 14, eerste lid, van Verordening (EG) 1071/2009 (hierna: beroepsverordening) interpreteert. Dit artikel stelt regels over de ongeschiktverklaring van een vervoersmanager en de manier waarop een ongeschikt verklaarde vervoersmanager kan worden gerehabiliteerd. Artikel 14 van de beroepsverordening stelt dat een bevoegde autoriteit een vervoersmanager in ieder geval niet rehabiliteert voordat de vervoersmanager heeft aangetoond een passende opleiding te hebben gevolgd voor een periode van ten minste drie maanden, dan wel met succes de examens over de onderwerpen genoemd in deel I, bijlage I, van de beroepsverordening (hierna: vakbekwaamheidsexamen) heeft afgelegd⁹. De vraag komt er kortgezegd op neer of lidstaten verplicht zijn om zowel een gevolgde passende opleiding als een met succes afgelegd examen te accepteren als rehabilitatiemiddel, of dat lidstaten een strenger regime mogen hanteren door enkel een succesvol afgelegd examen te accepteren. De regering blijft overtuigd van het laatste.

Volgens de regering wordt met het vernieuwde artikel 14, eerste lid, van de beroepsverordening, minimumharmonisatie beoogd. Dit blijkt duidelijk uit de bewoordingen *niet eerder dan en in ieder geval niet voordat*. Het doel van het vernieuwde artikel 14, zo blijkt uit de totstandkomingsgeschiedenis van Verordening (EU) 2020/1055¹⁰, is het wegnemen van grote verschillen tussen lidstaten met betrekking tot de rehabilitatieprocedure van een vervoersmanager. Het doel is dus uitdrukkelijk niet het volledig harmoniseren van de rehabilitatieprocedure in alle lidstaten. Omdat er sprake is van minimumharmonisatie, mogen lidstaten een strenger regime hanteren dan in het vernieuwde artikel 14 van de beroepsverordening is voorgeschreven. De Verordening stelt als minimumeis dat ongeschikt verklaarde vervoersmanagers in ieder geval niet worden gerehabiliteerd voordat zij hebben aangetoond dat ze een opleiding van minimaal drie maanden hebben gevolgd of succesvol het vakbekwaamheidsexamen hebben afgelegd. Het staat lidstaten echter vrij om enkel het succesvol afleggen van het vakbekwaamheidsexamen te laten volstaan voor rehabilitatie. Die mogelijkheid is expliciet benoemd in artikel 13, tweede lid, van de beroepsverordening. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is op dit onderdeel verduidelijkt.

Met betrekking tot de wederzijdse erkenning van het vakbekwaamheidsexamen tussen lidstaten van de EU merkt de regering het volgende op. Volgens artikel 8, tweede lid, van de beroepsverordening, moeten vervoersmanagers examen doen in de lidstaat waarin zij hun gewone

⁸ Zie artikelen 288 en 291, eerste lid, VWEU.

⁹ In Nederland betreft dit het getuigschrift Ondernemer goederenvervoer of het getuigschrift Ondernemer personenvervoer bus, dat kan worden behaald bij het CBR.

¹⁰ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 1071/2009 en Verordening (EG) nr. 1072/2009 teneinde ze aan te passen aan ontwikkelingen in de sector (COM/2017/0281 final – 2017/0123 (COD)), p. 9.

verblijfplaats hebben of in de lidstaat waarin zij werken. De in het wetsvoorstel voorgestelde bepalingen die de rehabilitatie van de vervoersmanager regelen, respectievelijk artikel 3.2a van de Wet wegvervoer goederen en artikel 5b van de Wet personenvervoer 2000, zijn van toepassing op vervoersmanagers die werkzaam zijn bij een in Nederland gevestigde vervoersonderneming. Ongeschikt verklaarde vervoersmanagers die werkzaam zijn bij een in Nederland gevestigde vervoersonderneming moeten dus examen doen in Nederland, tenzij zij hun gewone verblijfplaats hebben in een andere lidstaat. In dat laatste geval kunnen vervoersmanagers kiezen tussen het afleggen van het examen in Nederland of in de lidstaat waarin zij hun gewone verblijfplaats hebben. Een in een andere lidstaat behaald getuigschrift van vakbekwaamheid wordt conform artikel 21 van de beroepsverordening erkend en kan dus worden ingezet als rehabilitatiemiddel. Ook op dit onderdeel is de memorie van toelichting verduidelijkt.

2. Tijdige en zorgvuldige uitvoering

Bij de implementatie en uitvoering van bindende EU-rechtshandelingen in de nationale rechtsorde dient rekening te worden gehouden met verschillende eisen. Dit vloeit voort uit het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU)¹¹ en de betreffende EU-rechtshandeling. Een belangrijk uitgangspunt, ook uit het oogpunt van wetgevingskwaliteit, is dat implementatie en uitvoering van Europese rechtshandelingen binnen de gestelde implementatietermijn en op correcte en zorgvuldige wijze plaats vindt.¹² De Afdeling merkt op dat het voorstel in de wijze van uitvoering op verschillende manieren tekort schiet.

a. Internetconsultatie

Vanuit de gedachte dat er geen noemenswaardige gevolgen voor burgers, bedrijven en instellingen zijn, en omdat er geen nationale beleidsruimte is bij de uitvoering van de verordening, heeft er geen consultatie van het voorstel plaatsgevonden.¹³ De Afdeling merkt op dat de verordening verschillende lidstaatopties bevat. De nationale invulling daarvan heeft gevolgen voor burgers, bedrijven en instellingen¹⁴. Gelet op die gevolgen is het van belang dat betrokken organisaties door middel van consultatie in de gelegenheid worden gesteld om hun gedachten over dit voorstel kenbaar te maken.¹⁵ Direct geraakte personen, bedrijven en instellingen kunnen ook een belangrijk inzicht bieden of er (daadwerkelijk) sprake is van een lastenluwe uitvoering¹⁶. De implementatietermijn biedt in de regel voldoende gelegenheid om in een zorgvuldig wetgevingsproces daarmee rekening te houden¹⁷.

¹¹ Zie artikelen 288 en 291, eerste lid, VWEU.

¹² Zie aanwijzing 9.1 «Implementatie» van Aanwijzingen voor de Regelgeving en de Handleiding Wetgeving en Europa van de Interdepartementale Commissie Europees recht. Onder implementatie wordt in dit kader verstaan: de uitvoering van bindende EU-rechtshandelingen in het nationale recht door middel van het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften.

¹³ Toelichting voorstel, paragraaf 7.c «Internetconsultatie».

¹⁴ Zie onder meer de keuze een vervoersmanager pas te laten rehabiliteren na twee jaar, terwijl de verordening minimaal één jaar voorschrijft. Net als de keuze om een lagere ondergrens (blijvend) te hanteren voor het totaalgewicht van vergunningplichtig goederenvervoer, en de keuze om op nationaal niveau extra vestigingseisen in te voeren.

¹⁵ Zie Aanwijzing 4.44 «Vermelding inbreng externe partijen» van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁶ Zie Aanwijzing 9.5 «Lastenluwe implementatie» van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

¹⁷ In casu ruim 18 maanden, zie artikel 4 van de verordening.

De Afdeling merkt op dat er met betrekking tot onderhavig wetsvoorstel geen internetconsultatie heeft plaatsgevonden. Conform vast kabinets-beleid¹⁸ is internetconsultatie optioneel in het geval van de implementatie van EU-regelgeving. Vanwege de krappe uitvoeringstermijn van 18 maanden is ervoor gekozen de regeling niet aan te bieden voor internetconsultatie. Er heeft overigens wel meermaals consultatie plaatsgevonden van brancheverenigingen en sociale partners. Ook zijn concepten van dit wetsvoorstel met dezelfde partijen gedeeld en besproken.

b. Incomplete transponeringstabel

Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en kenbaarheid van regelgeving dient in de toelichting bij regelgeving ter uitvoering van EU-rechtshandelingen een transponeringstabel te worden opgenomen.¹⁹ Uit deze transponeringstabel dient te blijken hoe de afzonderlijke bepalingen van de betreffende EU-rechtshandeling zijn of worden geïmplementeerd. Indien er ruimte dan wel een verplichting is tot het maken van beleidskeuzes, dient dit in de transponeringstabel te worden aangegeven en te worden verwezen naar passages in de toelichting waarin de door de regering gemaakte keuzes worden toegelicht. Als een bepaling niet tot wijziging van bestaande regelgeving of nieuwe regelgeving leidt, wordt in de transponeringstabel kort aangegeven waarom dat het geval is²⁰.

De Afdeling merkt op dat in de toelichting bij het voorstel een onvolledige transponeringstabel is opgenomen. Zo wordt ten aanzien van verschillende lidstaatopties niet duidelijk gemaakt of, en zo ja hoe, hieraan nationaal invulling wordt gegeven²¹. Daarnaast ontbreekt verschillende keren een toelichting waarom een bepaling uit de verordening niet tot wijziging van bestaande regelgeving of nieuwe regelgeving leidt.

De Afdeling merkt terecht op dat in de transponeringstabel duidelijker naar voren moet komen in welke mate Nederland invulling geeft aan verschillende in Verordening (EU) 2020/1055 geboden lidstaatopties en waarom sommige bepalingen uit die Verordening niet behoeven te worden omgezet in nationale regelgeving. De transponeringstabel is op dit punt aangepast.

c. Verstreken uitvoeringstermijn

De verordening is reeds van toepassing met ingang van 21 februari 2022. De Afdeling merkt op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de verlate uitvoering en aan de gevolgen daarvan. Daarbij kan in het bijzonder gedacht worden aan de mogelijkheden tot handhaving van de verordening die tot doel heeft de eerlijke concurrentie tussen wegvervoerondernemingen te bevorderen en sociale dumping aan te pakken door de mogelijkheden van cabotagevervoer te beperken.

¹⁸ Kamerstukken II 2016/17, 29 515, nr. 397, p. 5.

¹⁹ Zie Aanwijzing 9.12 «Transponeringstabel EU-implementatieregelgeving» van de Aanwijzingen voor de Regelgeving en de Handleiding Wetgeving en Europa van de Interdepartementale Commissie Europees recht.

²⁰ Aanwijzing 9.12 «Transponeringstabel EU-implementatieregelgeving» en bijbehorende toelichting van de Aanwijzingen voor de Regelgeving. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen bepalingen die feitelijk handelen voorschrijven, zich richten tot de EU-instellingen zelf, facultatief zijn en waarvan geen gebruik wordt gemaakt en reeds geïmplementeerd zijn door middel van bestaand recht.

²¹ Zie onder meer de lidstaatopties opgenomen in artikel 1, onderdelen 5, 6, 7, 12 en artikel 2, onderdeel 6 van de verordening.

De Afdeling merkt terecht op dat Verordening (EU) 2020/1055 van toepassing is met ingang van 21 februari 2022 en dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel een passage ontbreekt waarin wordt ingegaan op de gevolgen van het verstrijken van de uitvoeringstermijn van deze Verordening. Een dergelijke passage is om die reden aan de memorie van toelichting toegevoegd. Met betrekking tot cabotagevervoer kan worden gemeld dat het door Verordening (EU) 2020/1055 gewijzigde artikel 8 van Verordening (EG) 1072/2009 met betrekking tot cabotagevervoer reeds kan worden gehandhaafd op basis van artikel 2.2, eerste en vierde lid, van de Wet wegvervoer goederen.

d. Conclusie

Vanuit het belang van een tijdige en zorgvuldige implementatie en uitvoering van bindende EU-rechtshandelingen adviseert de Afdeling in de toelichting bij het voorstel in te gaan op de gevolgen van de overschrijding van de uitvoeringstermijn en een volledige transponeringstabel op te nemen.

De Afdeling benadrukt ook het belang van de bevordering van de kwaliteit van wetgeving en het voorkomen van problemen bij de uitvoering en handhaving van EU-rechtshandelingen die ruimte bieden voor nationale beleidskeuzes. De Afdeling adviseert in het vervolg tijdig betrokkenen bij een wetsvoorstel te raadplegen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Tevens is van de gelegenheid gebruikt gemaakt om enkele technische wijzigingen door te voeren in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Daarnaast is één inhoudelijke wijziging aangebracht in het wetsvoorstel, met betrekking tot artikel 2.1, derde lid, van de Wet wegvervoer goederen. In dit artikel is bepaald dat de beroepsverordening voor het wegvervoer van toepassing is op beroepsvervoer door een in Nederland gevestigde ondernemer dat wordt verricht met één of meer vrachtauto's met een laadvermogen van meer dan 500 kilogram. Met deze bepaling maakt Nederland gebruik van de mogelijkheid in artikel 1, vierde lid, van de beroepsverordening om een strengere vergunningsgrens voor de communautaire vergunning te hanteren dan de grens die volgt uit de Verordening. De grens in de Verordening lag tot 21 mei 2022 op meer dan 3,5 ton toelaatbare maximummassa van de (samenstellen van) voertuigen waarmee goederenvervoer over de weg wordt verricht. Sindsdien ligt de grens op meer dan 2,5 ton toelaatbare maximummassa.

Gedurende de totstandkoming van dit wetsvoorstel is de regering ervan uitgegaan dat de grens van 500 kg laadvermogen in alle gevallen een strengere vergunningsgrens is dan de grens van meer dan 2,5 ton toelaatbare maximummassa. Op 19 mei 2022 heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) echter een aanvullende HUF-toets uitgebracht, waaruit is gebleken dat deze aanname in een klein aantal gevallen onjuist is. Uit het kentekenregister blijkt dat een kleine groep voertuigen een laadvermogen heeft van 500 kg of minder, maar een toelaatbare maximummassa van meer dan 2,5 ton. Naar schatting van de ILT worden ongeveer 1400 voertuigen van die categorie ingezet door bedrijven die goederenvervoer over de weg als hoofdactiviteit hebben.

Hierdoor zou Nederland voor een kleine categorie voertuigen onbedoeld een soepelere vergunningsgrens hanteren, terwijl met de grens van meer dan 500 kg laadvermogen juist is beoogd een strengere vergunningsgrens te hanteren. Daarnaast zou een soepelere vergunningsgrens ingaan tegen de beroepsverordening, die enkel een strengere grens toelaat. Om die reden vindt de regering het noodzakelijk om in het wetsvoorstel artikel 2.1, derde lid, van de Wet wegvervoer goederen te wijzigen. Bepaald wordt dat de beroepsverordening voor het wegvervoer van toepassing is op beroepsvervoer door een in Nederland gevestigde ondernemer dat wordt verricht met één of meer vrachtauto's met een laadvermogen van meer dan 500 kilogram of met een toelaatbare maximummassa van meer dan 2,5 ton. Op die manier blijft Nederland voor veruit de meeste voertuigen een strengere vergunningsgrens aanhouden en wordt voorkomen dat voor een kleine categorie voertuigen een soepelere vergunningsgrens geldt.

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 Waterstaat,
M.G.J. Harbers