

Kenmerk	W14.13.0376/IV
Datum advies	3 december 2013
Vindplaats	Staatscourant

Volledige tekst

Ontwerpbesluit tot wijziging en intrekking van diverse besluiten ter uitvoering van verordening (EG) nr. 715/2007 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 juni 2007 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie (PbEU 2007, L 171) en ter uitvoering van verordening (EG) nr. 595/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen en motoren met betrekking tot emissies van zware bedrijfsvoertuigen (Euro VI) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie, tot wijziging van Verordening (EG) nr. 715/2007 en Richtlijn 2007/46/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 80/1269/EEG, 2005/55/EG en 2005/78/EG (PbEU 2009, L 188), met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 17 oktober 2013, no.13.002168, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, in overleg met de Staatssecretaris van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging en intrekking van diverse besluiten ter uitvoering van verordening (EG) nr. 715/2007 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 juni 2007 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie (PbEU 2007, L 171) en ter uitvoering van verordening (EG) nr. 595/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen en motoren met betrekking tot emissies van zware bedrijfsvoertuigen (Euro VI) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie, tot wijziging van Verordening (EG) nr. 715/2007 en Richtlijn 2007/46/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 80/1269/EEG, 2005/55/EG en 2005/78/EG (PbEU 2009, L 188), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt tot nadere uitvoering van verordening (EG) nr. 715/2007 en verordening (EG) nr. 595/2009. Deze verordeningen bevatten bepalingen over de typegoedkeuring van motorvoertuigen respectievelijk zware bedrijfsvoertuigen met betrekking tot de emissies van deze voertuigen. Het ontwerpbesluit bevat een heldere toelichting. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt opmerkingen over de verbodsbepalingen op grond van de Wet milieubeheer en de overschrijding van de Europese termijn voor uitvoeringsmaatregelen met vijf jaar. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. Verbodsbepalingen op grond van de Wet milieubeheer

De verordeningen (EG) nr. 715/2007 en nr. 595/2009 bevatten milieueisen ten aanzien van voertuigen. De toelichting vermeldt dat begin jaren 90 overleg is gevoerd over de aangewezen plaats voor het onderbrengen van milieueisen voor voertuigen. *(zie noot 1)* Destijds is gekozen voor het volgende onderscheid:

- milieueisen die gelden voor voertuigen die eenmaal op de weg in gebruik zijn, worden opgenomen in de wegenverkeerswetgeving;
- milieueisen die gelden voor de toelating van voertuigen tot het verkeer op de weg, worden opgenomen in milieuwetgeving.

De toelichting vermeldt voorts dat deze keuze geen praktische toepassing meer blijkt te hebben. Zo zijn de toelatingseisen (waaronder emissie-eisen) niet enkel meer neergelegd in milieuwetgeving, maar zijn eveneens opgenomen in regelgeving op grond van de Wegenverkeerswet 1994. In dit verband worden in het ontwerpbesluit doublures ten opzichte van de Wegenverkeerswet 1994 geschrapt in de milieuregelgeving. *(zie noot 2)*

De Afdeling merkt op dat de regering eerder heeft geconstateerd dat de regelgeving zeer moeilijk te doorgronden is, omdat de milieuregelgeving met betrekking tot voertuigen verdeeld is over twee wetten. De regering streeft daarom naar overheveling van de voertuigerelateerde milieuregelgeving naar de Wegenverkeerswet 1994. *(zie noot 3)*

a. Twee wetten

De Afdeling onderschrijft de keuze om doublures te schrappen en het streven om voertuigerelateerde milieuregelgeving niet meer te verdelen over twee wetten. De Afdeling constateert niettemin dat bij de uitvoering van de verordeningen (EG) nr. 715/2007 en nr. 595/2009, ervoor gekozen is om een deel van de verbodsbepalingen op te nemen in regelgeving op grond van de Wet milieubeheer en een deel in regelgeving op grond van de Wegenverkeerswet 1994. Dit leidt er onder meer toe dat de verbodsbepalingen ten aanzien van fabrikanten worden opgenomen in verschillende wetten.

Het ontwerpbesluit wijzigt in dit verband het Besluit typekeuring motorrijtuigen luchtverontreiniging waarvoor de Wet milieubeheer een grondslag biedt. Dit Besluit zal voorzien in verbodsbepalingen ten aanzien van fabrikanten. Deze bepalingen betreffen onder andere:

- het aantonen dat nieuwe voertuigen een typegoedkeuring hebben in overeenstemming met de verordeningen;
- het monteren van onderdelen die van invloed zijn op emissies, zodanig dat het voertuig nog steeds voldoet aan de eisen van de verordening;
- het bieden van toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie.

Andere bepalingen die eveneens betrekking hebben op het verbod voor de fabrikant om in strijd te handelen met bepalingen uit de verordeningen, zijn opgenomen in de Wegenverkeerswet 1994. Het betreft:

- het afleggen van onjuiste verklaringen tijdens de goedkeuringsprocedures;
- het vervalsen van testresultaten voor typegoedkeuring;
- het achterhouden van gegevens die tot intrekking van typegoedkeuring kunnen leiden;
- het gebruik van manipulatie-instrumenten;
- het weigeren om toegang tot informatie te verschaffen.

In de toelichting wordt niet gemotiveerd waarom bij de uitvoering van de verordeningen ervoor gekozen is de verbodsbepalingen ten aanzien van de fabrikanten wederom te verdelen over twee wetten. De Afdeling acht een motivering wenselijk nu eerder is geconstateerd dat de regelgeving zeer moeilijk te doorgronden is vanwege de verdeling van de

milieuregelgeving met betrekking tot voertuigen over twee wetten.

b. Strafmaat

De hiervoor wenselijk geachte motivering is temeer van belang nu de keuze om de verordeningen uit te voeren in verschillende wetten doorwerkt in de strafmaat voor overtreding van de verordeningen. Ingevolge de sanctiebepaling die zijn grondslag heeft in de Wet milieubeheer wordt degene die een dergelijke overtreding opzettelijk begaat, gestraft met een maximale gevangenisstraf van twee jaar. *(zie noot 4)* Ingevolge de sanctiebepaling die zijn grondslag heeft in de Wegenverkeerswet 1994 geldt een maximale hechtenis van zes maanden. *(zie noot 5)* In de toelichting wordt in het geheel geen aandacht geschonken aan de verschillende strafmaten. Deze zijn dan ook niet afzonderlijk gemotiveerd. De Afdeling acht dit van belang nu de verordeningen onder meer bepalen dat de sancties die de lidstaten vaststellen evenredig moeten zijn. *(zie noot 6)* Zij wijst in dit verband op het feit dat ingevolge het ontwerpbesluit een gevangenisstraf van twee jaar kan worden opgelegd aan een fabrikant, indien de fabrikant geen document aan de koper van een voertuig geeft waarin onder meer het brandstofverbruik wordt vermeld. *(zie noot 7)* Het opzettelijk vervalsen van testresultaten of het afleggen van onjuiste verklaringen door een fabrikant kan op grond van de Wegenverkeerswet 1994 daarentegen maximaal leiden tot een hechtenis van zes maanden.

De Afdeling adviseert in het licht van het vorenstaande de keuze om ten behoeve van de uitvoering van de verordeningen (EG) nr. 715/2007 en nr. 595/2009, een deel van de verbodsbepalingen op te nemen in regelgeving op grond van de Wet milieubeheer en een deel op grond van de Wegenverkeerswet 1994 te motiveren en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen. Voorts adviseert zij de strafmaat van de gedragingen die op grond van het ontwerpbesluit strafbaar worden gesteld, zelfstandig te motiveren.

2. Europese termijn voor uitvoeringsmaatregelen

De verordeningen moesten op 3 januari 2009 respectievelijk 7 augustus 2009 geëffectueerd zijn. *(zie noot 8)* Voorts bepalen de verordeningen dat de lidstaten alle nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat sancties worden toegepast. *(zie noot 9)*

De toelichting vermeldt dat de artikelen uit de verordeningen reeds zijn uitgevoerd op grond van de Wegenverkeerswet 1994 en de Wet milieubeheer. *(zie noot 10)* De Afdeling wijst er op dat dit niet geheel juist is aangezien thans geen verbod bestaat voor fabrikanten om in strijd te handelen met onder meer de volgende bepalingen:

- bij de aankoop van een voertuig krijgt de koper van de fabrikant een document waarin de kooldioxide-emissiewaarden en het brandstofverbruik worden vermeld; *(zie noot 11)*
- de fabrikanten bieden onafhankelijke marktdeelnemers op snel en gemakkelijk te raadplegen websites via een gestandaardiseerde zoekfunctie onbeperkte toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie van het voertuig; *(zie noot 12)*
- fabrikanten bieden technische bijstand tijdsgelateerd dan wel toegangsgelateerd aan. *(zie noot 13)*

De verbodsbepalingen met betrekking tot deze bepalingen worden nu pas, door middel van het onderhavige ontwerpbesluit, geïntroduceerd. Dit betekent dat de Europese termijn voor uitvoeringsmaatregelen met bijna vijf jaren is overschreden.

De Afdeling adviseert om in de toelichting aandacht te schenken aan de overschrijding van de Europese termijn met vijf jaren, mede gelet op de verplichting voor lidstaten alle nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat sancties worden toegepast.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het vorenstaande aan te vullen.

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

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W14.13.0376/IV

- In het opschrift en de aanhef van het ontwerpbesluit de zinsnede "de Raad van de Europese Unie" vervangen door: de Raad.

Nader rapport (reactie op het advies) van 18 februari 2014

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met haar opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna verder aan te duiden als: de Afdeling) merk ik het volgende op.

1. Twee wetten

In het advies geeft de Afdeling aan dat het wenselijk is te motiveren waarom bij de uitvoering van de verordeningen ervoor gekozen is de verbodsbepalingen ten aanzien van de fabrikanten te verdelen over de Wet milieubeheer (hierna: de Wm) en de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: Wvw). De Afdeling wijst er op dat de verdeling over twee wetten leidt tot een onderscheid in strafmaat van de gedragingen en adviseert de strafmaat zelfstandig te motiveren en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

In reactie hierop het volgende.

Op grond van de verordeningen (EG) 715/2007 en 595/2009 dienen de lidstaten sancties vast te stellen die bij overtreding van de verordeningen door fabrikanten worden opgelegd.

In de Wet op de economische delicten (hierna: WED) zijn enkel overtredingen van gedragingen die bij of krachtens de artikelen 34 en 35 van de Wvw zijn geregeld aangewezen als delict. Op grond van artikel 34 van de Wvw kunnen alleen nadere regels gesteld worden aan voertuigen en onderdelen die niet ingevolge de artikelen 22, 25a of 26 van de Wvw zijn toegelaten tot het verkeer op de weg. Ook artikel 35 van de Wvw ziet enkel op niet-goedgekeurde voertuigen. Dit betekent dat de Wvw in samenhang met de WED geen wettelijke basis biedt voor het strafrechtelijk sanctioneren van gedragingen van fabrikanten met betrekking tot goedgekeurde voertuigen.

De Wm biedt in samenhang met de WED daarentegen wel een wettelijke basis om bepaalde gedragingen van fabrikanten met betrekking tot goedgekeurde voertuigen te sanctioneren, namelijk in de artikelen 9.5.1 en 9.5.6 van de Wm in samenhang met artikel 1a van de WED. Ten behoeve van een zo volledig mogelijke omzetting van de verordeningen zijn de voor fabrikanten directe werkende bepalingen in de verordeningen krachtens de Wm gesanctioneerd.

Het bovenstaande heeft tot enkele aanpassingen in de transponeringstabellen in de bijlage (hoofdstuk 9) bij de nota van toelichting geleid. De toelichting hieromtrent is verduidelijkt. Er wordt overigens momenteel bezien of het wenselijk is om eventuele aanpassingen in de wet- en regelgeving door te voeren ten behoeve van het sanctioneren van overtredingen met

betrekking tot (nog niet) typegoedgekeurde voertuigen in samenhang met het overhevelen van voertuiggerelateerde milieuregelgeving van voertuigregelgeving.

2. Europese termijn voor uitvoeringsmaatregelen

De Afdeling adviseert om in de toelichting aandacht te schenken aan de overschrijding van de Europese termijn met vijf jaren, mede gelet op de verplichting voor lidstaten alle nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat sancties worden toegepast.

Naar aanleiding van dit advies is in de laatste alinea van hoofdstuk 2 van de algemene toelichting bij het ontwerpbesluit verduidelijkt, dat met betrekking tot de uitvoering van de verordeningen (EG) 715/2007 en 595/2009 er een omissie is geconstateerd en dat met het wijzigingsbesluit en de wijzigingsregeling mede wordt beoogd de verordeningen volledig uit te voeren.

3. Redactionele kanttekening

Voor een redactionele kanttekening verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage. De redactionele kanttekening is overgenomen.

4. Overige (ambtshalve) wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het ontwerpbesluit en de nota van toelichting enkele (voornamelijk wetstechnische en tekstuele) wijzigingen aan te brengen. Het betreft de volgende punten.

1. Bij de verwijzingen naar richtlijnen en verordeningen in het besluit en de toelichting zijn de vindplaatsen gecorrigeerd.
2. In het wijzigingsbesluit was overgangsrecht opgenomen voor de periode tot 30 december 2013. Het wijzigingsbesluit zal echter na 30 december 2013 in werking treden. Het overgangsrecht is daarom geschrapt.
3. In het wijzigingsbesluit stonden twee artikelen waarin algemene maatregelen van bestuur werden ingetrokken. Deze artikelen zijn samengevoegd in één artikel.
4. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling, dat de regering eerder heeft geconstateerd dat de regelgeving moeilijk is te doorgronden, is in hoofdstuk 4 van de algemene toelichting bij het ontwerpbesluit een verwijzing naar deze constatering (Kamerstukken II 2007/08, 31562, nr. 3) opgenomen.
5. In bijlage III van het Waterbesluit is een tweetal primaire waterkeringen geschrapt waarvan het beheer is overgedragen aan een waterschap. Dit is abusievelijk niet in een eerdere wijziging van het Waterbesluit verwerkt.

Ik moge U hierbij na overleg met de Minister van Economische Zaken het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu

(1) Paragraaf 4 van de nota van toelichting.

(2) Zie bijvoorbeeld artikel II van het ontwerpbesluit.

(3) Kamerstukken II, 2007/08, 31562, nr. 3, blz. 4-5.

(4) Zie de artikelen 1a, onder 2°, 2 en 6 van de Wet op de economische delicten.

(5) Zie de artikelen 1, onder 4°, 2 en 6 van de Wet op de economische delicten.

(6) Zie artikel 13, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 715/2007 en artikel 11, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 595/2009.

(7) Zie het voorgestelde artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van het Besluit typekeuring

motorrijtuigen luchtverontreiniging en de artikelen 1a, onder 2°, 2 en 6 van de Wet op de economische delicten.

(8) Artikel 18 van verordening (EG) nr. 715/2007 en artikel 18 van verordening (EG) nr. 2009/595.

(9) Artikel 13 van verordening (EG) nr. 715/2007 en artikel 11 van verordening (EG) nr. 2009/595.

(10) Paragraaf 2 van de nota van toelichting.

(11) Artikel 4, derde lid, van verordening (EG) nr. 715/2007.

(12) Artikel 6 van verordening (EG) nr. 715/2007 en artikel 6 van verordening (EG) nr. 2009/595.

(13) Artikel 7, tweede lid, van verordening (EG) nr. 715/2007.

[Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting \(pdf, 353 kB\)](#)