



RDW

Recall doen we samen

Onderzoeksrapport verbetering
effectiviteit terugroepacties

November 2019



Managementsamenvatting

Op verzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft de RDW het rapport 'Recall doen we samen' opgesteld.

Terugroepacties op voertuigen komen steeds vaker voor en het aantal betrokken voertuigen per terugroepactie neemt toe. Een voertuig(onderdeel) wordt teruggeroepen wanneer sprake is van een mogelijk gevaar voor personen op het gebied van verkeersveiligheid of het milieu. Het is voor de RDW als goedkeuringsinstantie en toezichthouder onacceptabel dat niet alle voertuigen uiteindelijk hersteld worden en daarmee voertuigen aan het verkeer deelnemen die mogelijk onveilig zijn.

De primaire verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de terugroepactie ligt bij de fabrikant. De diverse handelaren van de producten hebben daarnaast ook een wettelijke verplichting om de door hen verhandelde producten terug te roepen. De rechten en plichten in het terugroepingenproces zijn onvoldoende juridisch vastgelegd. Het opstellen van de voorgestelde beleidsregel en wijzigingen op wetsniveau moeten erin gaan voorzien dat de juridische basis op orde is. De fabrikant dient allereerst aantoonbaar voldoende moeite te hebben gedaan om de voertuigeigenaar te informeren en het herstel te faciliteren. Pas na een vastgestelde termijn zou uiteindelijk moeten worden overgegaan op een verplichting tot herstel voor de voertuigeigenaar als sluitstuk van het proces. Volgens de RDW is een verbod tot het rijden op de weg (voor het voertuig) hiervoor het juiste middel. Het is niet uit te leggen dat dit in de huidige situatie nog niet het geval is. Er rijden honderdduizenden potentieel gevaarlijke voertuigen rond. Deze vormen niet alleen een gevaar voor de gebruiker zelf, maar ook voor andere (kwetsbare) verkeersdeelnemers.

In dit onderzoek heeft de RDW de volgende opties in kaart gebracht:

- Verbetering van het proces tussen respectievelijk RDW en fabrikant/handelaren en de informatievoorziening vanuit de RDW richting voertuigeigenaar. Dit kan in de huidige systematiek of met minimale wijzigingen worden doorgevoerd;
- Een juridisch kader voor de fabrikant of handelaar . Hiervoor zijn aanpassingen op het niveau van beleidsregels nodig;
- Een mogelijkheid om bij wet een maximumtermijn voor de doorlooptijd en afmelding van terugroepacties op te nemen.
- Mogelijke verplichtingen voor de voertuigeigenaar. Dit traject vereist wijzigingen op wetgevingsniveau.

Procesverbeteringen en informatievoorziening

Deze rapportage bevat een aantal procesverbeteringen die de RDW kan uitvoeren. De belangrijkste mogelijke procesverbeteringen zijn:

- Het actief informeren van de voertuigeigenaar door de RDW tijdens bestaande contactmomenten;
- Verbeteringen doorvoeren in processen en ICT-ondersteuning rondom het melden van herstelde voertuigen;
- Het verlagen dan wel wegnemen van de financiële drempel voor fabrikanten en importeurs wanneer het gaat om het verstrekken van NAW-gegevens binnen de kaders van de privacywetgeving.
- Beleidsregels maken voor zowel de fabrikanten, gevestigd over de hele wereld, als de in Nederland gevestigde handelaren.

Beleidsregel

Om terugroepacties effectief te kunnen monitoren, toezicht te houden op de naleving door fabrikanten en handelaren en uiteindelijk te kunnen handhaven heeft de RDW op een aantal punten een uitbreiding van de juridische mogelijkheden nodig. Het opstellen van een beleidsregel voor fabrikanten waarin de RDW invulling geeft aan de verplichtingen vanuit EU verordening 2018/858, de algemene productveiligheidsregelgeving en specifieke Europese voertuigregelgeving is een bestaande bevoegdheid. Om daartoe te komen is het voorstel om in ieder geval de volgende punten verder te onderzoeken:

- Een verplichting voor de fabrikant tot het aanleveren van een Europese dan wel wereldwijde lijst met voertuigen;
- Een vastgestelde afrondingstermijn voor een terugroepactie voor de fabrikant. Het voorstel hiervoor is maximaal 24 maanden, in lijn met de nieuwe emissieverordening (Verordening 2018/1832);
- De tijd tussen herstel van het voertuig en verwerking in het RDW register moet geminimaliseerd worden naar een vastgestelde termijn van 1 werkdag voor het melden van herstel bij de RDW;
- Het inrichten van een procedure voor het toezicht op de uitvoering van de terugroepactie door de RDW;
- Vaste kaders voor het informeren van de voertuigeigenaar door de importeur / fabrikant.

Verplichtende maatregelen voertuigeigenaar

Om te komen tot een effectief terugroepproces zijn, naast de hiervoor genoemde verplichtingen voor fabrikanten en importeurs, verplichtende maatregelen voor de voertuigeigenaar nodig als sluitstuk. Dit zijn ingrijpende, maar proportionele maatregelen gezien het mogelijke gevaar dat deze voertuigen opleveren wanneer zij deelnemen aan het verkeer. Hiervoor zijn wijzigingen op wetsniveau vereist. Om de verplichting te borgen, zijn drie sporen mogelijk na het verstrijken van de in de beleidsregel vastgestelde termijn van 24 maanden:

- Een eerste optie is een verbodsbepaling voor het rijden op de openbare weg. Dit heeft de sterke voorkeur van de RDW, vanwege de handhaving hierop en het feit dat andere processen, zoals tenaamstelling, niet verstoord worden;
- Een andere optie is een blokkade op het gebruik van RDW diensten zoals APK, export en overschrijving. Dit heeft niet de voorkeur van de RDW, vanwege de wettelijke verplichting aan de eigenaar of houder om een voertuig te naam te stellen, dan wel voor export af te melden bij de RDW. Dit is echter meegenomen omdat vanuit de opdracht gesproken wordt over onder andere APK als mogelijkheid;
- Een laatste maatregel is dat de APK van het voertuig komt te vervallen. Dit heeft niet de voorkeur van de RDW, omdat een APK verplichting niet geldt voor alle voertuigen waarop een terugroepactie mogelijk is.

Om bovenstaande zaken daadwerkelijk te kunnen implementeren, is het van belang dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat komt met een opdracht waarin keuzes gemaakt worden voor het vervolg. In een uitvoeringstoets kan verder worden ingegaan op onder andere de juridische, personele en financiële consequenties.

Verplichtingen in andere lidstaten

Er zijn 9 lidstaten waarvan bekend is dat zij verplichtingen kennen voor de fabrikant, gebaseerd op nationale regelgeving. Een aantal van deze lidstaten kent tevens de verplichting tot het uit laten voeren van herstel door de voertuigeigenaar. Van enkele lidstaten is verder bekend dat zij sancties kennen, zoals boetes of opschorting van de registratie van het voertuig, wanneer fabrikanten en/of voertuigeigenaren hun verplichtingen niet nakomen.

Ontwikkeling EU-wetgeving

Op Europees niveau zijn er ontwikkelingen op het gebied van wetgeving omtrent terugroepingen. In de nieuwe kaderverordening voor goedkeuring (EU nr. 2018/858) is, naast terugroepingen bij gevaar, de verplichting geïntroduceerd om ook bij non-conformiteit zonder gevaar terug te roepen. Daarnaast zijn de verplichtingen van de fabrikant in de laatste wijziging van de emissieverordening aangescherpt (EU 2018/1832, ook wel 4e RDE/WLTP pakket genoemd). Expliciet is voorgeschreven dat het maatregelenpakket moet worden goedgekeurd door de verlenende goedkeuringsinstantie. De overige lidstaten moeten er bovendien op toezien dat dit goedgekeurde plan binnen 24 maanden op 90% van de voertuigen wordt toegepast.

Daarnaast heeft de Europese Commissie in haar ‘Roadmap towards clean vehicles’ een strategie gepresenteerd aan de lidstaten om vervuilende voertuigen van de markt te weren. Hierin stelt de Commissie een aantal mogelijke maatregelen voor met betrekking tot de verhoging van de effectiviteit van terugroepacties waaronder:

- Lidstaten zorgen dat de import van niet herstelde voertuigen wordt gestaakt;
- Lidstaten maken meer gebruik van verplichte terugroepacties.

Inhoud

Managementsamenvatting	2
1. Aanleiding	6
2. Opdracht	6
3. Juridisch kader	7
4. Ontwikkeling op juridisch gebied	9
5. Proces terugroepacties	10
6. Beleidsregel	13
7. Verplichtende maatregelen	15
8. Veldonderzoek EU	16
9. Conclusie	18

1. Aanleiding

Op 28 februari 2019 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), mede namens de staatssecretaris van IenW, de Tweede Kamer geïnformeerd¹ over de mogelijkheden en verplichtingen om de effectiviteit van terugroepacties² van onder andere vervuilende personenauto's te verbeteren, bijvoorbeeld door te kijken naar de algemene periodieke keuring (APK).

In de huidige situatie is een voertuigeigenaar niet verplicht om gehoor te geven aan de oproep van de fabrikant³ of handelaar van diens producten⁴. Sommige eigenaren kiezen ervoor om, zelfs als zij meerdere keren zijn geïnformeerd, hun voertuig niet te laten herstellen. Vierentwintig maanden na de start van een terugroepactie is 90% van de voertuigen hersteld gemeld. Het is echter onaanvaardbaar dat niet alle voertuigen hersteld worden. Dit heeft niet alleen nadelige gevolgen voor volksgezondheid, milieu en verkeersveiligheid, maar kan ook direct gevaar opleveren voor zowel de bestuurder als medeweggebruikers en kwetsbare verkeersdeelnemers. Tevens ontvangt de RDW niet van alle fabrikanten (tijdig) melding van herstelde voertuigen, waardoor informatie over de status van een recall op voertuigniveau onvolledig en onjuist kan zijn. Dit is ongewenst en onacceptabel. Voertuigen zijn steeds meer data-gedreven, krijgen te maken met software-updates en cybersecurity en intelligente systemen nemen steeds meer taken over van de bestuurder. Deze ontwikkelingen brengen nieuwe risico's met zich mee en maken terugroepacties alleen maar relevanter.

2. Opdracht

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft de Dienst Wegverkeer (RDW) het volgende verzocht: schets de opties die er zijn om de effectiviteit van terugroepacties te verhogen en wat hiervan de gevolgen zijn, bijvoorbeeld door te kijken naar de algemene periodieke keuring (APK). Dit zijn gevolgen in juridische zin, dan wel impact op voertuigeigenaar, fabrikant en RDW. Gevolgen voor de effectiviteit van terugroepacties in cijfermatige zin zijn niet te voorspellen en derhalve buiten beschouwing gelaten.

In dit onderzoek heeft de RDW de volgende opties in kaart gebracht:

- Verbetering van het proces tussen RDW, fabrikant en handelaar en de informatievoorziening richting voertuigeigenaar;
- Een juridisch kader voor de fabrikant en/of handelaar;
- Mogelijke wettelijke verplichtingen voor de voertuigeigenaar.

Ter ondersteuning van dit onderzoek is onderzocht welke maatregelen in andere lidstaten van de Europese Unie worden toegepast om voertuigen te laten herstellen.

1 Kamerstukken II, vergaderjaar 2018-2019, 31 209, nr. 221

2 Terugroepactie of terugroeping volgens de wetgeving wordt in de regel recall genoemd conform de Engelse vertaling

3 Wanneer over fabrikant in algemene zin wordt gesproken, wordt hieronder verstaan: de verantwoordelijken voor de terugroepactie. In definitie kan dit zowel fabrikant als producent zijn.

4 Wanneer over handelaar wordt gesproken, wordt handelaar, importeur dan wel distributeur bedoeld.

3. Juridisch kader

Terugroepacties in Nederland

Onder terugroepactie wordt verstaan: alle maatregelen om een voertuig die een fabrikant of handelaar al aan de consument heeft geleverd of beschikbaar gesteld, terug te nemen nadat is beoordeeld dat het voertuig een gevaar oplevert voor mens of milieu volgens het beoordelingskader uit richtlijn 2001/95/EG. Daarmee onderscheiden deze terugroepacties zich van zogenoemde service-recalls die in grote getale voorkomen bij mankementen die geen gevaar opleveren. Wanneer er in Nederland sprake is van een terugroepactie op het gebied van voertuigen zijn vier partijen betrokken:

- De fabrikant van het voertuig;
- De handelaar;
- De RDW;
- De geregistreerde eigenaar / houder van het voertuig.

Fabrikant

De fabrikant en handelaren zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van een terugroepactie van door hem geproduceerde voertuigen zoals is opgenomen in zowel de algemene productveiligheidsregelgeving als specifieke voertuigregelgeving⁵. Bij deze verplichting hoort het onmiddellijk melden van het risico aan de goedkeuringsinstantie die de goedkeuring heeft verleend, het voorstellen van passende maatregelen voor herstel ter beoordeling van deze instantie en het daadwerkelijk herstellen van de defecten, zo nodig met terugneming⁶ en terugroeping⁷. Fabrikanten zijn verplicht technische en/of softwarematige maatregelen voor te stellen om het defect met mogelijk gevaar binnen een gepaste termijn te herstellen. Over de termijnen waarbinnen het herstel door de fabrikant dient plaats te vinden is echter in de regelgeving niets beschreven.

Handelaar

De handelaar is verantwoordelijk voor het melden van risico's aan de typegoedkeuringsautoriteit en het stoppen met de verhandeling van gevaarlijke producten. Indien hij de reparatie doet namens de fabrikant meldt hij het herstel af.

RDW

De wettelijke grondslagen van de taken en bevoegdheden van de RDW in het kader van het toezicht op de naleving van terugroepverplichtingen van fabrikanten en handelaren, komen globaal uit twee verschillende wetgevingsgebieden. De eerste is de specifieke voertuigwetgeving en de tweede de algemene productveiligheidswetgeving die geldt voor alle waren en dus ook voertuigen.

5 De algemene regelgeving betreft de Richtlijn algemene productveiligheid 2001/95/EG, geïmplementeerd in de Warenwet en de verordening Accreditatie en Markttoezicht EU. Nr. 765/2008 en 2019/1020. Op grond van artikel 21, eerste lid van de Warenwet heeft de RDW de gedelegeerde taak om te beoordelen of een product gevaarlijk is.

6 Terugneming: van terugneming is sprake als de nieuwe voertuigen zich nog in het handelskanaal bevinden, dus bij de diverse distributeurs.

7 Terugroeping: van terugroeping is sprake als de voertuigen al zijn verkocht en in gebruik zijn bij consumenten.

Voertuigregelgeving: Wegenverkeerswet

Op grond van de Wegenverkeerswet is de RDW de aangewezen goedkeuringsinstantie voor Nederland als bedoeld in de specifieke Nationale, Europese en Internationale voertuigregelgeving. Op basis van deze wetgeving is de RDW verplicht erop toe te zien dat fabrikanten, waar de RDW typegoedkeuringen aan heeft verleend, de wettelijke verplichtingen naleven op het vlak van productveiligheid.

Als een autoriteit van een andere lidstaat de Europese typegoedkeuring heeft verleend in het kader waarvan een probleem is geconstateerd, is de RDW verplicht om toezicht te houden op de uitvoering van de terugroepactie op Nederlands grondgebied. De beslissingen van de goedkeuringsinstantie die de typegoedkeuring heeft verleend neemt de RDW in beginsel over.

De RDW kan op verzoek van de fabrikant adresgegevens verstrekken aan de fabrikant om de voertuigeigenaren te bereiken. Dit contact verloopt doorgaans via de Nederlandse importeur.

Algemene productveiligheidswetgeving: Warenwet

Vanuit de Warenwet is de RDW de aangewezen autoriteit die dient te beoordelen of een voertuig⁸ of daaraan gerelateerd product gevaarlijk is. Indien een terugroepactie door een fabrikant of handelaar bij de RDW wordt gemeld waarbij er naar het oordeel van de RDW geen sprake is van gevaar, wordt de aangemelde actie niet als terugroepactie geregistreerd in het terugroepregister en is deze niet zichtbaar via OVI (Online Voertuig Informatie). Neemt de fabrikant of handelaar geen of te weinig eigen initiatief dan kan de RDW op grond van artikel 21, tweede lid van de Warenwet deze ook aansporen en desnoods dwingen om de verhandeling te staken en de producten terug te roepen. Daarnaast dient de RDW de informatie over het gevaar aan het publiek ter beschikking te stellen op grond van artikel 21b van de Warenwet. Deze regelgeving geldt naast de specifieke voertuigregelgeving en vult deze indien nodig aan, omdat op het niveau van voorschriften specifiekere bepalingen kunnen zijn opgenomen.

Voertuigeigenaar

De voertuigeigenaar heeft als belanghebbende bij een terugroepactie op dit moment geen medewerkingsplicht. Hij is slechts de rechthebbende op de herstelactie aangezien de relevante wetgevingen alleen de verplichtingen van de fabrikanten en handelaren regelt en het toezicht daarop door de betrokken instanties. Als de burger er dus om wat voor reden dan ook voor kiest om niet op een oproep voor herstel te reageren, kan hij er op dit moment ook niet toe worden gedwongen.

⁸ De nationale wetgeving gebruikt de term motorrijtuigen, terwijl de EU en UNECE regelgeving over voertuigen spreekt. Gemakshalve wordt in dit stuk over voertuigen gesproken.

4. Ontwikkelingen op juridisch gebied

Terugroepingen in de nieuwe kaderverordening 2018/858

De huidige verplichting voor terugroepacties voor fabrikant en lidstaten is opgenomen in artikel 32 van de kaderrichtlijn 2007/46/EG waarin voor de grondslag wordt verwezen naar de richtlijn Algemene Productveiligheid 2001/95/EG. De richtlijn betreft markttoezicht, waaronder ook de terugroepverplichtingen. In de nieuwe kaderverordening (EU nr. 2018/858) ter vervanging van kaderrichtlijn 2007/46/EG, zijn de normen verder aangescherpt en is de verplichting opgenomen dat niet alleen bij gevaar, maar ook bij non-conformiteit ten opzichte van de geldende typegoedkeuring een terugroepverplichting voor de fabrikant geldt.

Terugroepingen in het kader van 4e pakket RDE

In de nieuwe Emissieverordening 2018/1832 die de emissieverordening 715/2007 wijzigt (bekend als het 4e RDE pakket), schrijft de Europese wetgever voor terugroepacties in het kader van emissiegoedkeuringen voor dat de goedkeuringsinstantie die de emissiegoedkeuring heeft verleend, het plan voor herstel van de fabrikant dient goed te keuren. Voorts wordt in deze emissieregelgeving voorgeschreven dat alle lidstaten erop moeten toezien dat het door de verlenende instantie goedgekeurde plan binnen 24 maanden op 90% van de op hun onderscheidenlijke grondgebieden ingeschreven voertuigen is toegepast. In andere regelgevingen staan geen termijnen, doorlooptijden en percentages met betrekking tot de afronding van de terugroeping.

Andere Europese ambities op het gebied van milieu en terugroepingen

De Europese Commissie (EC) heeft in de 'Roadmap towards clean vehicles'⁹ op 18 maart 2019 een plan gepresenteerd aan de lidstaten met een strategie om vervuilende voertuigen van de markt te weren. De EC stelt hierin een aantal acties voor ter verbetering van het huidige markttoezicht. Met betrekking tot terugroepacties stelt de EC de lidstaten een aantal mogelijke maatregelen voor waaronder:

- Lidstaten zorgen dat de import van niet herstelde voertuigen wordt gestaakt;
- Lidstaten maken meer gebruik van verplichte terugroepacties.

9 Bron: https://ec.europa.eu/growth/content/clean-mobility-commission-hands-roadmap-towards-clean-vehicles-over-council-presidency_en

5. Proces terugroepacties

Procesbeschrijving

	Activiteit	Van	Aan
Informereren en Beoordelen	Melden van de terugroepactie, voorgenomen herstelacties en communicatie en betrokken voertuigen.	Fabrikant/importeur of verlenende goedkeuringsinstantie	RDW
	Beoordelen van de terugroepactie	RDW of verlenende goedkeuringsinstantie	Fabrikant
	Registreren van de terugroepactie en betrokken voertuigen in Nederland	RDW	
	Publiceren van informatie voor publiek	RDW	Consument
Uitvoering en herstel	Verstrekken van NAW-gegevens (optioneel)	RDW	Fabrikant/importeur
	Informereren van de voertuigeigenaar	Fabrikant/importeur	Voertuigeigenaar
	Herstellen van het voertuig door fabrikant/importeur	Fabrikant/importeur	
	Melden van voertuig bij de RDW na herstel	Fabrikant/importeur	RDW
Monitoren terugroepactie	Voortgang herstel	RDW	
	Verwerken import- en export van voertuigen	RDW	
	Verstrekken van voortgangsinformatie aan fabrikant/importeur	RDW	Fabrikant

In enkele gevallen komt het ook voor dat een voertuigeigenaar zich rechtstreeks meldt bij de RDW met een mogelijk gevaarlijk voertuig. Indien het defect aanleiding geeft tot nader onderzoek dan zal de RDW contact opnemen met de fabrikant/importeur en indien van toepassing een andere verlenende goedkeuringsautoriteit om na te gaan of het defect bij hen bekend is. Dit kan leiden tot een officiële terugroepactie die verder wordt afgehandeld zoals bovenstaande procesbeschrijving.

Actuele realisatie

Hieronder is de realisatie van het percentage hersteld gemelde voertuigen van de twintig grootste fabrikanten weergegeven per periode. Dit is gebaseerd op de afmeldcijfers zoals bekend bij de RDW.

Looptijd terugroepactie	Percentage herstelde voertuigen
0 - 6 maanden	54%
7 - 12 maanden	71%
13 - 18 maanden	81%
19 - 24 maanden	84%
24 ⁺ maanden	90%

Procesverbeteringen

Onderdeel van deze verkenning is om te inventariseren wat de mogelijkheden zijn om de effectiviteit van terugroepacties te verbeteren zonder dat daarvoor wettelijke aanpassingen benodigd zijn. Het effect en de uitvoerbaarheid van deze mogelijkheden in de uitvoering moet echter nader worden onderzocht. Per hoofdonderdeel van het proces zijn potentiële verbeteringen in kaart gebracht.

Uitvoering en herstel

Verstrekken van NAW-gegevens

De fabrikant kan tegen betaling bij de RDW NAW-gegevens opvragen van betrokken voertuigeigenaren om hen te informeren. Verstrekking en gebruik gebeurt met inachtneming van de regelgeving inzake gegevensverstrekking uit het Kentekenregister en de regelgeving inzake bescherming persoonsgegevens. De importeursbranche geeft aan dat de kosten voor de verstrekking een drempel vormen nu niet wordt voorzien in een kosteloze of goedkopere update door de RDW terwijl het periodiek actualiseren van de adresgegevens van voertuighouders noodzakelijk is voor zowel het herhaald versturen van informatie als het kunnen aanschrijven van nieuwe voertuigeigenaren die eerder niet in beeld waren door de verhandeling/import van het voertuig en kan er rekening worden gehouden met verhuizingen.

In de huidige situatie betreft 5% van de verzoeken een herhaalverzoek. Dit komt de effectiviteit en de voortgang van de terugroepactie niet ten goede. Wanneer het tarief omlaag wordt gebracht is de verwachting dat dit aantal zal toenemen. Nu geldt voor het opvragen van NAW-gegevens een tarief van € 505, ook wanneer dit een herhaalverzoek betreft. Het voorstel is om voor een herhaalverzoek het tarief te verlagen naar € 255. Dit is mogelijk omdat de beoordeling van de terugroepactie niet herhaald hoeft te worden. Om de kosten te verlagen voor een herhaalverzoek is een wijziging nodig in de tariefstructuur en Regeling tarieven van de RDW.

Informeren van de voertuigeigenaar

In het huidige proces heeft de RDW geen direct contact met de voertuigeigenaar. De verantwoordelijkheid voor het informeren van de voertuigeigenaar en de wijze waarop ligt

bij de fabrikant. Kiest de fabrikant voor het toezenden van brieven, dan kan de fabrikant de RDW vragen om de verzending van de brieven te verzorgen. Dit wordt dan tegen een kostendekkend tarief uitgevoerd op grond van de Regeling Taken Dienst Wegverkeer.

Om de effectiviteit van terugroepacties te vergroten zou de RDW, indien na een vastgestelde periode door de voertuigeigenaar geen gehoor is gegeven aan eerdere brieven van de fabrikant, de voertuigeigenaar een herinnering kunnen sturen op RDW papier en envelop. Door hierin nadere informatie over de gevolgen van het niet laten uitvoeren van de herstelwerkzaamheden te geven en het belang van de medewerking te benadrukken zal de bewustwording bij de voertuigeigenaar worden vergroot. Dit zal naar verwachting enige invloed hebben op de effectiviteit van de terugroepactie.

Bestaande contactmomenten tussen de RDW en een voertuigeigenaar kunnen worden benut om informatie over openstaande terugroepacties te verstrekken. Denk hierbij aan afgifte kentekenbewijs, export, APK en een wijziging van de tenaamstelling. De kracht van herhaling vergroot de kans dat deze informatie daadwerkelijk de voertuigeigenaar bereikt of beter doordringt doordat de urgentie en het belang van de terugroepactie hierdoor worden onderstreept. Vertegenwoordigers van leasemaatschappijen hebben aangegeven heldere communicatie over de terugroepactie op prijs te stellen, omdat dit hen weer kan helpen bij het informeren van de berijders van hun voertuigen.

Melden van voertuig bij RDW na herstel

Het moet onderzocht worden op welke manier de systemen van respectievelijk de RDW en de fabrikanten en/of de handelaren zoveel mogelijk op elkaar kunnen aansluiten, zodat voertuigen na herstel snel en eenvoudig afgemeld kunnen worden. Het zou mooi zijn als hierdoor de RDW en daardoor ook alle andere belanghebbenden sneller zouden kunnen beschikken over actuele informatie.

Datakwaliteit

Kwaliteit en volledigheid van data zijn voorwaardelijk om zowel de fabrikant als de voertuigeigenaar te informeren en het terugroepproces te verbeteren. Een deel van de in dit rapport genoemde verbeteringen moeten leiden tot een verbetering van de datakwaliteit. Eventuele verplichtende maatregelen richting voertuigeigenaar alsmede mogelijke sancties richting fabrikant kunnen niet worden toegepast op basis van niet actuele informatie.

6. Beleidsregel

In aanvulling op de hiervoor genoemde procesverbeteringen kan de RDW in een beleidsregel nader toelichten hoe de RDW zijn bestaande bevoegdheden op grond van zowel de algemene productveiligheidsregelgeving, als de specifieke goedkeuringsregelgeving voor voertuigen uit zal voeren. Afhankelijk van de aanwezige beleidsruimte kunnen deze bevoegdheden nader worden ingevuld. Door de communicatie hierover via de beleidsregel wordt het mogelijk om de voortgang van terugroepacties beter te monitoren. Verwacht wordt dat de naleving van de wetgeving door de fabrikant en handelaren hierdoor een impuls zal krijgen. De RDW is op grond van de Algemene wet bestuursrecht bevoegd om een beleidsregel te maken. De volgende onderdelen zouden in een beleidsregel kunnen worden opgenomen:

- *Vastellen afrondingstermijn terugroepactie*

Het melden van de terugroepacties en corrigerende maatregelen door fabrikanten alsmede het uitwisselen van informatie op Europees niveau tussen goedkeuringsinstanties verloopt op dit moment naar behoren. De normen voor het melden van het risico en het beoordelingskader voor terugroepacties door goedkeuringsinstanties vloeit voort uit Europese richtlijnen, verordeningen of richtsnoeren voor de risicobeoordeling. Er zijn echter geen voorschriften of richtsnoeren gegeven voor de wijze waarop en de termijnen waarbinnen de terugroepactie daadwerkelijk moet worden uitgevoerd door de fabrikant en evenmin over de terugkoppeling van de individuele herstelacties en algehele voortgang van de terugroepactie aan de goedkeuringsinstanties. Hierdoor is het vaak onbekend of een geïmporteerd voertuig al is hersteld en moeten importeurs deze voertuigen nogmaals afmelden bij de RDW.

Op dit moment is afgezien van de emissieverordening (nr. 715/2007) waar gekozen is voor een termijn van 2 jaar voor de meting van de voortgang, geen voorschrift of richtsnoer voor de doorlooptijd van een terugroepactie gegeven. Algemene standaarddoorlooptijden naargelang de aard van het gevaar en per terugroepactie en het vastleggen van specifieke afspraken met de fabrikant is echter essentieel om de voortgang en effectiviteit te bewaken en te stimuleren. Deze afspraken kunnen worden gemaakt bij de beoordeling van het maatregelenpakket maar ook bij de uitrol van de terugroepacties op Nederlands grondgebied met inachtneming van de eventueel gemaakte afspraken door de andere goedkeuringsinstantie. Onredelijke doorlooptijden zou de RDW moeten mogen afkeuren, zie ook de overweging 45 bij verordening (EU) nr. 2018/858 die bij gebreke van voorschriften in de artikelen van deze verordening, een nationaal wettelijk voorschrift wellicht rechtvaardigt. Het afspreken en afdwingen van een doorlooptijd is enerzijds een beperking van de vrijheid van de fabrikant, maar het zou primair dienen om de fabrikant tot naleving van zijn wettelijke verantwoordelijkheid te dwingen met het oog op het vereiste snelle ingrijpen waar de Europese wetgever over spreekt in de context van terugroepacties. Deze urgentie vervalt immers niet na aanvang van de terugroepactie. Over de bevoegdheid van de RDW om afspraken over doorlooptijden te maken bestaat op dit moment onvoldoende overeenstemming alsook over de vraag of en hoe niet nakoming van de afspraak kan worden afgedwongen door middel van de sancties behorend bij de goedkeuringsprocedure. Het ministerie van I&W zal door de RDW worden verzocht hiervoor een grondslag op te nemen in de nationale wetgeving.

- *Verplicht aanleveren lijst voertuigen*

Fabrikanten leveren de RDW een lijst met voertuigen aan op Europees of mondiaal niveau. De reden voor de Europese uitvraag is dat voor voertuigen die geïmporteerd worden rechtstreeks gecheckt kan worden of deze een openstaande terugroepactie hebben. Momenteel gebeurt dit op basis van gemaakte afspraken, maar is er geen wettelijke basis. Net als informatie en afspraken over de doorlooptijd is deze informatie over alle getroffen voertuigen van

de fabrikant volgens de RDW noodzakelijk voor het snel ingrijpen door de RDW om de consument in Nederland te beschermen, zeker in een interne markt zonder binnengrenzen. De RDW zou in een beleidsregel voor fabrikanten kunnen opnemen dat deze informatie standaard bij de melding over het risico moet worden geleverd ten behoeve van de monitoring.

- *Melden van voertuig bij de RDW na herstel*

In de huidige situatie is er geen termijn vastgesteld waarin een fabrikant of importeur een individueel voertuig hersteld moet melden bij de RDW. Dit heeft tot gevolg dat herstellende voertuigen soms zo laat worden afgemeld dat belanghebbenden bij deze informatie bij raadpleging een onjuist of vertekend beeld krijgen. De tijd tussen herstel van het voertuig en verwerking in het RDW register moet geminimaliseerd worden en zou redelijkerwijs op maximaal 24 uur kunnen worden gesteld. Dit zou in de beleidsregel of beleidsregels voor fabrikanten en handelaren kunnen worden opgenomen. Wat betreft de handhaving geldt hetzelfde dilemma als bij de doorlooptijden, waarbij over de bevoegdheid van de RDW om afspraken te maken op dit moment onvoldoende overeenstemming bestaat.

- *Procestoezicht*

De RDW kan de fabrikanten, waar hij een typegoedkeuring aan heeft verleend, direct bij de aanvraag van de typegoedkeuring en tijdens het reguliere toezicht op de conformiteit diepgaander informeren over de verwachtingen die er zijn op het gebied van terugroepacties en het format voor het herstelplan opvragen of afspreken. Dit wordt helderder voor alle betrokkenen als dit punt opgenomen wordt in de beleidsregel voor fabrikanten. Ter uitvoering van de meldplicht van de fabrikant inzake de corrigerende maatregelen zoals onder meer in artikel 14, tweede lid van verordening 2018/858 wordt beschreven, kan in de beleidsregel verduidelijkt worden welke gedetailleerde informatie in dit kader noodzakelijk is op het punt van de doorlooptijd van de terugroepactie en de wijze waarop de fabrikant de RDW zal informeren over de voortgang.

- *Kaders Informeren voertuigeigenaar*

Voor het informeren van de voertuigeigenaar gelden nu geen vaste kaders. De fabrikant informeert via verschillende kanalen. In veel gevallen is dit nog altijd het verzenden van een brief. De verwachting is dat het verstrekken van duidelijke en eenduidige informatie de voertuigeigenaar beweegt om tijdig gehoor te geven aan de terugroepactie. De RDW kan invloed uitoefenen op de wijze waarop en hoe vaak de voertuigeigenaar wordt geïnformeerd door een verplicht format te hanteren en hiernaar te verwijzen in de beleidsregel dan wel hier direct een voorstel voor te doen.

- *Bestuurlijke sancties*

Wanneer een fabrikant naar oordeel van de RDW niet onmiddellijk meldt dat een terugroepactie nodig is, of onvoldoende inspanning levert op het gebied van herstel, kan een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom worden opgelegd. Hiervoor is een wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in voorbereiding ten behoeve van de implementatie van verordening (EU) 2018/858 en enkele andere verordeningen voor de goedkeuring van en het markttoezicht op motorvoertuigen. In een beleidsregel voor fabrikanten moeten vage of ruime termen worden verduidelijkt. Denk hierbij aan de term “onmiddellijk” en de vraag welke marge daarbij acceptabel is en welke overige termijnen dienen te gelden en te worden nageleefd. Inzet van dit sanctiemiddel wordt momenteel in algemene zin onderzocht en zal ook op dit onderwerp moeten worden beoordeeld.

7. Verplichtende maatregelen

Waar de RDW geen bevoegdheid heeft vanuit de wetgeving kan hij ook geen beleidsregel maken. Om tot een sluitend geheel te komen zijn echter meer verplichtende maatregelen noodzakelijk dan die binnen de kaders van de bevoegdheden van RDW vallen. Hieronder zijn daarom de mogelijke opties voor wettelijke maatregelen weergegeven die het ministerie van IenW in overweging zou kunnen nemen.

Wettelijke bepaling tot verplichting van medewerking voertuigeigenaar

De voertuigeigenaar heeft op dit moment vanuit de relevante Europese en de uitvoerende nationale wetgevingen geen medewerkingsplicht aan de terugroepactie omdat deze regelgeving, vooral de algemene productveiligheidswetgeving, van oudsher niet gericht is op verplichten maar op beschermen van de consument/voertuigeigenaar. Hij is op dit moment daarom enkel rechthebbende op een herstelactie. Hier botst het recht van de voertuighouder om alleen op basis van vrijwilligheid mee te werken met het recht van overige burgers om beschermd te worden tegen roekeloosheid waardoor verkeersonveilige situaties kunnen ontstaan. Een gebrek aan medewerking bij een terugroepactie waarbij een ernstig risico aan de orde is raakt immers niet alleen de veiligheid van een individuele voertuighouder (waartegen hij ook beschermd zou kunnen worden), maar potentieel ook de (verkeers) veiligheid en gezondheid van de overige weggebruikers. De nationale wetgever zou de “onschuldige” weggebruikers in ieder geval kunnen beschermen door het recht van de niet meewerkende voertuighouder op dit punt in te perken en mogelijkheden voor handhaving te regelen.

Door de invoering van een medewerkingsplicht zou een sluitend geheel ontstaan en dit zou de effectiviteit van terugroepacties uiteraard kunnen verbeteren. Een aanzienlijk deel van de jonge voertuigen in de markt is bovendien in eigendom bij leasemaatschappijen die bij een wettelijke medewerkingsplicht invloed kunnen uitoefenen op de bestuurders van hun voertuigen.

Of de verplichting voor alle of alleen bepaalde terugroepingen moet gelden is een vraag die relevant is in het kader van de beoordelingen van de proportionaliteit. Dit is iets waarover nog nadere afstemming met het ministerie van IenW zal volgen.

Verbodsbepaling rijden op de openbare weg

Voor de handhaving van de wettelijk vastgestelde verplichting, krijgt het voertuig na de afgesproken doorlooptijd voor de terugroepactie een verbod op rijden op de openbare weg. Dit moet in de Wegenverkeerswet worden opgenomen. Hiermee wordt de voertuigeigenaar die herhaaldelijk niet reageert op de oproep van de fabrikant gedwongen zijn voertuig te herstellen. Dit heeft de sterke voorkeur van de RDW, vanwege de handhaving hierop en het feit dat andere processen, zoals tenaamstelling, niet verstoord worden.

Blokkade gebruik RDW diensten

Wanneer na het verstrijken van de afgesproken doorlooptijd voor de terugroepactie geen herstel is uitgevoerd kan geen gebruik meer gemaakt worden van RDW-diensten als APK, export, overschrijving en schorsing voor het desbetreffende voertuig. Dit heeft niet de voorkeur van de RDW, vanwege de wettelijke verplichting aan de eigenaar of houder om een voertuig te naam te stellen, dan wel voor export af te melden bij de RDW. Dit is echter meegenomen omdat vanuit de opdracht gesproken wordt over onder andere APK als mogelijkheid.

APK vervalt

Denkbaar is dat, na het verstrijken van de afgesproken doorlooptijd voor de terugroepactie en bij gebreke aan een uitgevoerd herstel terwijl wel herhaalde verzoeken voor herstel zijn gestuurd, als laatste redmiddel de geldigheid van de APK van het voertuig vervallen kan

worden verklaard onder voorwaarde van herstel binnen een gestelde termijn. Een ingrijpende maar gezien de eerdergenoemde reikwijdte van het potentiële gevaar, een proportionele maatregel. Het effect is direct voelbaar in tegenstelling tot een blokkade van de hiervoor genoemde diensten waarbij de maatregel pas in gaat bij de eerstvolgende APK. Tot die tijd merkt de voertuigeigenaar er in praktijk niets van. De handhaafbaarheid van deze maatregel moet verder worden onderzocht. Deze optie heeft niet de voorkeur van de RDW, omdat een APK verplichting niet geldt voor alle voertuigen waarop een terugroepactie mogelijk is.

8. Veldonderzoek EU

Verplichtingen

Diverse EU lidstaten hebben een verplichting ingevoerd ten aanzien van terugroepacties. Zo hebben diverse lidstaten sanctiemiddelen die zij kunnen opleggen aan fabrikanten. Enkele lidstaten kennen tevens nationale regelgeving voor sancties tegen voertuigeigenaren.

Finland

Finland heeft een terugroepactiesystematiek waar uiteindelijk bij het niet uitvoeren van een terugroepactie, het voertuig niet door de APK komt. Het proces ziet er als volgt uit:

- De importeur stuurt een brief om de voertuigeigenaar te informeren over een terugroepactie
- Indien de voertuigeigenaar geen gehoor geeft aan de oproep om het voertuig te herstellen, volgt een tweede brief door de importeur.
- Mochten er vervolgens nog altijd geen herstelwerkzaamheden zijn uitgevoerd, dan stuurt de importeur een derde brief met daarbij een aanhangsel van Traficom, de Finse goedkeuringsinstantie. Hierin wordt de voertuigeigenaar uitgelegd wat de consequenties zijn van het niet laten uitvoeren van de herstelwerkzaamheden.
- De fabrikant geeft de VIN's door van de voertuigen die uiteindelijk ook na de derde brief van de importeur niet zijn hersteld.
- Deze voertuigen krijgen een status in de Finse registratie, waarna afkeur van APK en intrekking van de registratie van het voertuig volgt.

Overzicht

Naast Finland is aan de lidstaten en een aantal andere landen gevraagd of zij verplichtingen kennen op basis van nationale regelgeving voor fabrikanten en/of voertuigeigenaren. Tevens is gevraagd of zij sancties/boetes opleggen aan fabrikanten en/of voertuigeigenaren bij het niet meewerken aan de terugroepactie. Op deze uitvraag hebben achttien landen gereageerd. De uitkomsten daarvan zijn hiernaast schematisch weergegeven..

Land	Verplichtingen fabrikant	Verplichtingen tot medewerking voertuigeigenaar/houder	Sancties fabrikant	Sancties voertuigeigenaar/houder	Verplichte termijn terugroepactie door fabrikant
Denemarken	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee
Duitsland	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Estland	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
Finland	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
Gibraltar	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Griekenland	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
IJsland	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee
Italië	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Letland	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Litouwen	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Luxemburg	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Malta	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Noorwegen	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja
Roemenië	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Slowakije	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja
Spanje	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Verenigd Koninkrijk	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
Zwitserland	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

9. Conclusie

Er zijn verschillende maatregelen te nemen om het proces rondom terugroepacties te verbeteren en zo de effectiviteit van terugroepacties te vergroten. Deze zijn opgedeeld in drie delen; procesverbeteringen en informatieverstrekking, een beleidsregel en wettelijke verplichtingen.

Procesverbeteringen en informatievoorziening

Deze rapportage bevat een aantal procesverbeteringen die de RDW kan uitvoeren. De belangrijkste procesverbeteringen zijn:

- Het verlagen van de financiële drempel wanneer het gaat om het verstrekken van NAW-gegevens;
- Het actief informeren van de voertuigeigenaar door de RDW tijdens bestaande contactmomenten;
- Verbeteringen doorvoeren in ICT-processen rondom het melden van herstelde voertuigen.

Beleidsregel Terugroepacties

De RDW kan een beleidsregel voor fabrikanten maken waarin verduidelijkt wordt wat van de fabrikant wordt verwacht om terugroepingen effectief te kunnen monitoren en uiteindelijk te kunnen handhaven indien nodig. In deze beleidsregel zouden moeten worden opgenomen:

- Een verplichting voor de fabrikant tot het aanleveren van een Europese dan wel wereldwijde lijst met voertuigen;
- Afspraken over de doorlooptijd voor een terugroepactie. Het voorstel hiervoor is dat dit per geval wordt vastgesteld bij de melding van het maatregelenpakket met name vanwege het verschil in aard en ernst, maar niet langer dan 24 maanden, in lijn met de nieuwe emissieverordening nr. 2018/1832);
- De tijd tussen herstel van het voertuig en verwerking in het RDW register moet geminimaliseerd worden naar een vastgestelde termijn van 1 werkdag voor het melden van herstel bij de RDW;
- Het inrichten van procestoezicht op de uitvoering van de terugroepactie door de RDW;
- Een toelichting op de toepasselijkheid van de bestuurlijke boete voor de fabrikant;
- Vast kader of format voor het informeren van de voertuigeigenaar.

Verplichtende maatregelen voertuigeigenaar

- Verplichtende maatregelen voor de voertuigeigenaar zijn nodig. Hiervoor zijn wijzigingen op wetsniveau vereist. Om de verplichting te borgen zijn drie sporen mogelijk na het verstrijken van de in de beleidsregel nader te beschrijven doorlooptijd die maximaal 24 maanden mag duren;
- Verbodsbepaling voor het rijden op de openbare weg;
- Een blokkade op het gebruik van RDW diensten zoals APK, export, overschrijving en schorsing;
- De APK van het voertuig kan onder voorwaarden vervallen worden verklaard.

Om bovenstaande zaken daadwerkelijk te kunnen implementeren, is het van belang dat het ministerie van IenW (beleids)keuzes maakt en in het kader van die voornemens een uitvoeringstoets vraagt aan de RDW. In een uitvoeringstoets kan verder worden ingegaan op onder andere de juridische, personele en financiële consequenties.