

Vergaderjaar 2006–2007

30 098

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een bestuurlijke boete voor overtreding van een aantal voorschriften betreffende het laten stilstaan en parkeren van voertuigen, en voor andere lichte verkeersovertredingen (Wet bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen)

Nr. 26

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 10 oktober 2006 en het nader rapport d.d. 9 februari 2007, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 11 juli 2006, no. 06.002515, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de adviesaanvraag betreffende het voorstel van wet zoals het luidt na de daarin tot en met 20 juni 2006 aangebrachte wijzigingen inzake wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een bestuurlijke boete voor overtreding van een aantal voorschriften betreffende het laten stilstaan en parkeren van voertuigen, en voor andere lichte verkeersdelicten (Wet bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen) (Kamerstukken 30 098, nr. 24).

Het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen is als gevolg van amendering ingrijpend gewijzigd. De regering heeft daarom het wetsvoorstel nogmaals voorgelegd aan de Raad van State. De eindstemming over het wetsvoorstel is uitgesteld; over de onderdelen van het voorstel is al gestemd. Hetzelfde geldt voor het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte, dat eveneens na amendering en vóór de eindstemming is voorgelegd aan de Raad. Ook over dit wetsvoorstel zal heden advies worden uitgebracht.

De regering vraagt in het bijzonder aandacht voor de wijzigingen in het wetsvoorstel naar aanleiding van de amendementen nrs. 13, 15 en 23.¹ De reden hiervoor is dat deze amendementen zouden kunnen raken aan de effectiviteit, samenhang en regie bij de handhaving en uitvoerbaarheid van de procedures zoals beoogd door het wetsvoorstel. Bij brief van 6 juni 2006 hebben de Ministers van Verkeer en Waterstaat, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie (hierna: brief van de ministers) bezwaren tegen diverse amendementen geuit². De Raad zal zich in dit advies beperken tot de genoemde drie amendementen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 juli 2006, nr. 06.002515, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet in afschrift aan ons te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 oktober 2006, nr. W04.06.0313/l, bieden wij U hierbij aan.

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 098, nrs. 13, 15 en 23.

² Kamerstukken II 2005/06, 30 098, nr. 22.

Voordat wij op de inhoud van het advies ingaan, willen wij het volgende opmerken.

Het voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een bestuurlijke boete voor overtreding van een aantal voorschriften betreffende het laten stilstaan en parkeren van voertuigen, en voor andere lichte verkeersovertredingen (Kamerstukken 2005/06 30 098, nr. 24) is als gevolg van een aantal nota's van wijziging, maar vooral als gevolg van een aantal amendementen op een aantal punten ingrijpend gewijzigd. Over de amendementen is reeds gestemd; over het wetsvoorstel nog niet. Omdat de amendementen hebben geleid tot een ingrijpende wijziging van het wetsvoorstel op een aantal punten, heeft de regering het wetsvoorstel nogmaals voorgelegd aan de Raad van State, voordat de Tweede Kamer zal stemmen over het wetsvoorstel. Hierbij is met name aandacht gevraagd voor de amendementen over de keuzemogelijkheid voor het gemeentebestuur, de zekerheidsstelling en de reikwijdte (Kamerstukken II 2005/06, 30 098, respectievelijk nrs. 13, 15 en 21).

De Raad heeft zich in zijn advies beperkt tot de drie genoemde amendementen.

1. Keuzemogelijkheid voor het gemeentebestuur (amendement nr. 13)

Ingevolge het oorspronkelijke wetsvoorstel was de bevoegdheid tot het opleggen van de bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen niet optioneel. Dit is wel het geval bij de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overlast in de openbare ruimte. Amendement nr. 13 heeft het verplichtende karakter van deze bevoegdheid ook ten aanzien van het voorliggende wetsvoorstel vervangen door een keuzemogelijkheid voor de gemeentebesturen. De Raad heeft wel begrip voor de argumenten die de ministers hebben aangevoerd, maar ziet geen onoverkomelijke problemen met betrekking tot de effectiviteit, samenhang en regie bij de handhaving en de uitvoering van de procedures.

De Raad heeft derhalve geen opmerkingen bij amendement nr. 13.

1. Keuzemogelijkheid voor het gemeentebestuur (amendement nr. 13)

Ingevolge het oorspronkelijke wetsvoorstel was de bevoegdheid tot het opleggen van de bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen niet optioneel. Amendement nr. 13 heeft het verplichtende karakter van deze bevoegdheid ten aanzien van het voorliggende wetsvoorstel vervangen door een keuzemogelijkheid voor de gemeentebesturen. De Raad stelt begrip te hebben voor de overwegingen die de ministers hebben aangevoerd, maar ziet geen onoverkomelijke problemen met betrekking tot de effectiviteit, samenhang en regie bij de handhaving en de uitvoering van bezwaren en heeft derhalve geen opmerkingen bij dit amendement.

In de brief van 6 juni 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 30 098 en 30 101, nr. 22) hebben mijn voormalige ambtgenoot van Justitie, mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ik aangegeven het amendement te ontraden. Daarvoor hadden wij de volgende redenen. Allereerst werd gewezen op het feit dat een verplichting tot oplegging van een bestuurlijke boete zou bijdragen aan een eenvoudiger, doelmatiger en overzichtelijker systeem van parkeerhandhaving doordat één en dezelfde toezichthouder bevoegd zal zijn om zowel het gefiscaliseerd parkeren (parkeren zonder te betalen, waar dat wel moet) als het fout parkeren (parkeren waar dat verboden is) te handhaven. Daarnaast zou hierdoor de integraliteit van de verantwoordelijkheid van het bestuur voor de parkeerhandhaving worden bevorderd. De wegbeheerder wordt immers op deze wijze uitgedaagd telkens de vraag te blijven bezien of het parkeerbeleid wel realistisch is. Op deze wijze zal telkens moeten worden nagedacht over een eventuele noodzaak tot het bijstellen van ambities, over een andere instrumentkeuze om de gestelde doelen te bereiken of intensivering van het toezicht. Aldus zou dan een hoger niveau van handhaving worden bereikt omdat de gemeente zelf de handhavingsinzet kan bepalen en kan inzetten op plaatsen waar het echt nodig is. Verder is in de brief gewezen op te behalen doelmatigheidswinst, met name daar waar reeds fiscaal parkeren is ingevoerd. Tenslotte speelde de overweging een rol dat geen betrouwbaar inzicht zou kunnen worden geboden in de effecten en de financiële gevolgen van het wetsvoorstel.

Nu de Raad aan de hierboven weergegeven bezwaren geen doorslaggevende betekenis toekent, hebben wij, alles afwegende, besloten alsnog het advies

van de Raad op dit punt te volgen. Daarbij gaan wij er vanuit dat in ieder geval de G4 zal kiezen voor de mogelijkheid van afdoening door middel van bestuurlijke boete. De hierboven weergegeven voordelen zullen in die gemeenten dan ook kunnen worden gerealiseerd. Bij de evaluatie zal de vraag of de introductie van de keuzemogelijkheid van invloed is geweest op de doeltreffendheid van de wet in de praktijk bij de evaluatie worden meegenomen. Wel wijzen wij erop dat het amendement financiële consequenties zal hebben, die vooraf niet goed kunnen worden doorberekend. Als gevolg van dit amendement zal vermoedelijk een geringere opbrengstenderving voor de Rijksbegroting optreden. In het kader van de begrotingsvoorbereiding 2008 zal een geactualiseerd beeld van de financiële consequenties worden opgesteld.

2. Zekerheidsstelling (amendement nr. 15)

Amendement nr. 15 strekt tot het vervangen van de eis van griffierecht voor het beroep op de rechter door een eis van zekerheidsstelling. De Raad adviseerde in zijn advies bij het oorspronkelijke wetsvoorstel al om de eis van griffierecht te vervangen door de eis van zekerheidsstelling¹. Door het stellen van de eis van griffierecht zou het beroep op de rechter voor de burger aan wie een boete is opgelegd ingevolge het voorliggende wetsvoorstel veel duurder zijn dan voor de burger die voor hetzelfde feit een strafrechtelijke boete of een boete ingevolge de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) heeft gekregen. Verder achtte de Raad het wenselijk niet nodeloos af te wijken van de Wahv. De praktische bezwaren die daartegen zijn ingebracht, zijn naar het oordeel van de Raad niet van dien aard dat zij afwijking van de Wahv rechtvaardigen.

De Raad onderschrijft de strekking van het amendement.

2. Zekerheidsstelling (amendement nr. 15)

Het oorspronkelijke wetsvoorstel ging uit van een systeem van griffierechten. Het amendement heeft geleid tot vervanging van dat systeem door een zekerheidsstelling. In zijn advies bij het oorspronkelijke wetsvoorstel adviseerde de Raad al om de eis van griffierecht te vervangen door de eis van zekerheidsstelling. Door het stellen van de eis van griffierecht zou het beroep op de rechter voor de burger aan wie een boete is opgelegd veel duurder zijn dan voor de burger die voor hetzelfde feit een strafrechtelijke boete of een boete ingevolge de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) heeft gekregen. Ook op dit punt is de Raad van mening dat de praktische bezwaren die tegen het voorstel van de zekerheidsstelling zijn ingebracht, niet van dien aard zijn dat ze een afwijking van de Wahv rechtvaardigen.

Hoewel een stelsel van zekerheidsstelling de nodige uitvoeringslasten met zich brengt, menen wij op dit punt het advies van de Raad, dat niet nodeloos moet worden afgeweken van de systematiek van de Wahv, alsnog te moeten volgen.

3. Amendement nr. 23

Amendement nr. 23 is in de plaats gekomen van amendement nr. 17. Het ziet enerzijds op een uitbreiding van de verkeersovertredingen die op grond van artikel 184a van het wetsvoorstel bestuurlijk beboetbaar zijn, en anderzijds op de mogelijkheid tot bestuursrechtelijke handhaving in geval van het niet voldoen aan een vordering ex artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht wanneer die vordering is gedaan in het kader van het toezicht op de naleving van artikel 184a van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW).

a. Verkeersovertredingen

Amendement nr. 17 voorzag onder meer in toevoeging van een aantal lichte snelheidsovertredingen aan artikel 184a WVW. In het gewijzigde amendement, nr. 23, zijn de lichte verkeersovertredingen vervallen en is slechts het als fietser of voetganger niet stoppen voor rood licht toegevoegd aan artikel 184a, eerste lid, WVW. De bezwaren in de brief van de ministers tegen het amendement hadden slechts betrekking op de lichte snelheidsovertredingen en zien dus niet op de uiteindelijke tekst van artikel 184a WVW. Ook de Raad ziet geen bezwaren tegen de toevoeging van het als fietser of voetganger niet stoppen voor rood licht aan de overtredingen opgesomd in artikel 184a, eerste lid. Dit zo zijnde, ziet de Raad af van verdere opmerkingen over het eerste deel van amendement nr. 23.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 30 098, nr. 4, blz. 11–12.

b. Identificatieplicht

Het amendement voorziet tevens in de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete voor het niet voldoen aan een vordering ingevolge artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht wanneer deze is gedaan in het kader van het toezicht op de naleving van artikel 184a WVV. De reden hiervoor is dat de indieners het niet wenselijk vinden dat een burger zowel naar de bestuursrechter als naar de strafrechter moet wanneer hij in beroep gaat tegen de bestuurlijke boete ex artikel 184a WVV én tegen een daarbij bovendien opgelegde boete voor het niet voldoen aan de identificatieplicht. Voor het doel van het amendement heeft de Raad begrip. Hij wijst er echter op dat aan het voorgestelde ook een aantal nadelen kleeft. Allereerst moet worden bedacht dat op grond van artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht toezichthouders slechts de bevoegdheid hebben tot het vorderen van een identificatiebewijs. Wanneer de betrokkene weigert mee te werken aan deze vordering, zal de toezichthouder de hulp moeten inroepen van een opsporingsambtenaar dan wel – indien hij die heeft – gebruik moeten maken van zijn bevoegdheden als buitengewoon opsporingsambtenaar. Dit is overeenkomstig de algemene regel van het bestuursrechtelijke handhavingssysteem, waarin toezichthouders als zodanig niet bevoegd zijn tot het toepassen van strafvorderlijke dwangmiddelen. In het voorstel zal dat ook zo blijven. Maar vooral moet worden gelet op het geheel van de gevallen waarin overtreding van de Wet op de identificatieplicht aan de orde kan zijn in verband met het constateren van feiten waarbij een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. In andere gevallen dan die waarop het amendement ziet, geldt de gewone rechtsbescherming overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht. Het amendement zou dus tot gevolg hebben dat tegen een boete, opgelegd ingevolge de Wet op de identificatieplicht, soms kan worden opgekomen bij de kantonrechter, in andere gevallen bij de bestuursrechter. De Raad herinnert aan het belang van homogeniteit van het stelsel van rechtsbescherming, waarop hij wees bij punt 1 van zijn advies over het gewijzigde voorstel van Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte¹. Daarom acht de Raad het per saldo onwenselijk om hier de mogelijkheid te openen dat een bestuurlijke boete wordt gesteld op het niet voldoen aan een vordering ingevolge artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht.

3. Amendement 23

a. Verkeersovertredingen

In het gewijzigde amendement onder nummer 23 is slechts het als voetganger of fietser niet stoppen voor rood licht toegevoegd aan de feiten waarvoor op grond van het wetsvoorstel een bestuurlijke boete mogelijk zal worden. In zijn advies stelt de Raad hiertegen geen bezwaren te hebben.

In het kader van de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel, alsmede in de hiervoor genoemde brief van 6 juni 2006 is omstandig ingegaan waarom geen enkel geval van rijden door rood licht onder de categorie feiten zou moeten worden gebracht waarvoor afdoening door middel van een bestuurlijke boete mogelijk zal worden. Wij handhaven onze bezwaren op dit punt. Wij blijven van mening dat door het opnemen van roodlichtnegatie door voetgangers en fietsers een principiële grens wordt overschreden doordat aldus verkeersovertredingen die in beginsel als verkeersgevaarlijk kunnen worden aangemerkt onder de werking van het wetsvoorstel worden gebracht. Wij hechten er sterk aan een duidelijk signaal af te geven dat ook roodlichtnegatie moet worden aangemerkt als een overtreding die aanleiding kan geven tot verkeersgevaarlijke situaties en alleen al om die reden niet thuishoort op een lijst van overtredingen die door een bestuurlijke boete zouden kunnen worden afgedaan. Op dit punt zal daarom een wijziging worden opgesteld.

Volledigheidshalve merken wij nog het volgende op. In het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2005/06, 30 098, nr. 2, artikel I, onderdeel C, artikel 184a) was de bepaling opgenomen dat bestuurlijke boetes zouden kunnen worden opgelegd ter zake van bij algemene maatregel van bestuur omschreven overtredingen betreffende het laten stilstaan en het parkeren van voertuigen en betreffende andere lichte verkeersovertredingen. In de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2005/06, 30 098, nr. 3, blz. 12) hebben mijn voormalige ambtgenoot van Justitie en ik expliciet aangegeven dat hieronder moeten worden verstaan een vijftal overtredingen begaan door fietsers of voetgangers, die betrekking hebben op hun plaats op de weg. In het amendement onder nr. 23 komt ook het begrip «andere lichte verkeersovertre-

¹ Advies van heden, no. W04.06.0273/l.

dingen» voor. In de toelichting op het amendement wordt geen beschrijving gegeven van dit begrip. Aangezien in het wetsvoorstel hetzelfde begrip wordt gebruikt, gaan wij ervan uit dat hiermee wordt bedoeld op dezelfde vijf hierboven genoemde overtredingen.

b. Identificatieplicht

Het amendement voorziet tevens in de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete voor het niet-voldoen aan een vordering ingevolge artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht wanneer deze is gedaan in het kader van het toezicht op de naleving van artikel 184a van de Wegenverkeerswet 1994. De reden hiervoor is dat de indieners het niet wenselijk vinden dat een burger zowel naar de bestuursrechter als naar de strafrechter moet wanneer hij in beroep gaat tegen de bestuurlijke boete ex artikel 184a van de Wegenverkeerswet 1994 en tegen een daarbij bovendien opgelegde boete voor het niet voldoen aan de identificatieplicht. Voor het doel van het amendement heeft de Raad begrip. De Raad noemt echter een aantal nadelen, zoals het feit dat op grond van artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht toezichthouders slechts de bevoegdheid hebben tot het vorderen van een identiteitsbewijs. Bij een weigering om het identiteitsbewijs te tonen, zal hij gebruik moeten maken van zijn bevoegdheden als buitengewoon opsporingsambtenaar. De Raad wijst er vooral op dat het amendement tot gevolg heeft dat tegen een boete, opgelegd ingevolge de Wet op de identificatieplicht, soms kan worden opgekomen bij de kantonrechter, in andere gevallen bij de bestuursrechter, hetgeen strijdig is met het belang van de homogeniteit van de rechtsbescherming.

Met dit laatste argument sluit de Raad aan bij één van de argumenten die de regering in de brief van 6 juni 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 30 098 en 30 101, nr. 22) heeft aangevoerd. De Raad acht het dan ook onwenselijk om de mogelijkheid te openen dat een bestuurlijke boete wordt gesteld op het niet voldoen aan een vordering ingevolge artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht. Wij hebben daarom ook op dit punt besloten tot een wijziging voorgesteld door de regering die erop neerkomt dat overtredingen van de Wet op de identificatieplicht niet onder de werking van het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren vallen.

Tegen openbaarmaking van dit advies bestaat bij de Raad van State geen bezwaar.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Wij mogen U hierbij verzoeken in te stemmen met toezending van het advies van de Raad van State en het nader rapport aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin