

Vergaderjaar 2006–2007

30 827

**Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 ter implementatie van richtlijn nr. 2003/59/EG (vakbekwaamheid bestuurders)**

Nr. 4

**ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 13 juli 2006 en het nader rapport d.d. 2 oktober 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 24 mei 2006, no. 06.001841, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 ter implementatie van richtlijn nr. 2003/59/EG (vakbekwaamheid bestuurders), met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel bevat bepalingen over de eisen waaraan bestuurders van bussen en vrachtwagens moeten voldoen om hun voertuigen te mogen besturen. Genoemde bestuurders moeten op grond van de richtlijn een basiskwalificatie bezitten en vervolgens regelmatig nascholing volgen. Het wetsvoorstel werkt de basiskwalificatie, de nascholing en de instellingen die daarbij zijn betrokken nader uit.*

*De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij de volgende kanttekeningen over, onder meer, de methode van verwijzing en de begripsbepalingen.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 mei 2006, nr. 06.001841, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 juli 2006, nr. W09.06.0158/V, bied ik U hierbij aan.

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Artikelsgewijze toelichting op artikel 151b.

<sup>3</sup> Advies van de Raad van State van 3 november 2003, no. W09.03.0315/V (redactionele bijlage).

<sup>4</sup> Aanwijzing 89 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>5</sup> Hierbij wordt de richtlijn aangeduid met de oorspronkelijke benaming en vermelding van de eerste publicatie.

<sup>6</sup> Aanwijzingen 341 en 342 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

**1. Methode van verwijzing**

*In artikel 151b, onderdeel a, wordt bepaald dat onder richtlijn vakbekwaamheid bestuurders wordt verstaan «de bij ministeriële regeling aangewezen richtlijn».*

*In de toelichting wordt als reden voor deze omschrijving gegeven dat «te verwachten is dat de richtlijn in de nabije toekomst veelvuldig zal worden verfijnd, aangevuld en vervolgens geconsolideerd in nieuwe richtlijnen omtrent vakbekwaamheid van bestuurders»<sup>2</sup>.*

*Zoals de Raad al eerder heeft opgemerkt<sup>3</sup>, is deze methode van omschrijving niet in overeenstemming met de wijze waarop communautaire besluiten moeten worden aangehaald<sup>4</sup>. Voor de situatie dat verwacht wordt dat de betrokken richtlijn vaak wordt gewijzigd, is het gebruikelijk dat gekozen wordt voor de zogenoemde dynamische verwijzing<sup>5</sup>, omdat daarbij niet elke wijziging van de richtlijn tot aanpassing van de wettekst behoeft te leiden<sup>6</sup>. Deze methode gaat er echter van uit dat de richtlijn als zodanig en onder de*

*oorspronkelijke benaming blijft bestaan. Indien dit niet het geval is en de in de richtlijn bestreken onderwerpen geleidelijk zullen opgaan in andere richtlijnen, biedt de gewone dynamische verwijzing geen soelaas.*

*De delegatiebepaling, als voorgesteld in het wetsvoorstel, kan hiervoor een oplossing bieden. In de ministeriële regeling kan dan steeds naar de geldende richtlijn (met vermelding van de laatste wijziging) worden verwezen (statische verwijzing), zonder dat wetswijziging noodzakelijk is. In de toelichting wordt overigens niet aangegeven of een dergelijke uitwerking ook wordt beoogd.*

*De Raad adviseert in de memorie van toelichting nader in te gaan op de te verwachten wijzigingen van de richtlijn, de beoogde uitwerking van de delegatiebepaling en de toelaatbaarheid daarvan in het licht van het hiervoor gestelde.*

1. De Raad van State adviseert om, gelet op de methode van verwijzing naar de richtlijn vakbekwaamheid bestuurders in artikel 151b, onderdeel a, in de memorie van toelichting nader in te gaan op de te verwachten wijzigingen van de richtlijn en toe te lichten waarom de gewone dynamische verwijzing in dit verband geen soelaas biedt.

Naar aanleiding van het door de Raad genoemde advies van 3 november 2003 heb ik destijds opgemerkt dat het niet zelden voorkomt dat van bestaande richtlijnen bij (her)codificatieprojecten niet de inhoud, maar wel de nummering wordt gewijzigd. Om te voorkomen dat een wetswijziging noodzakelijk is om een eenvoudige verwijzing heb ik destijds besloten vast te houden aan het oorspronkelijke voorstel. Ook in dit geval kies ik daar voor. Onder verwijzing naar de immanente beweeglijkheid van de materie geregeld in de richtlijn vakbekwaamheid bestuurders, sluit ik namelijk niet uit dat richtlijn 2003/59/EG over enige tijd opgaat in een andere richtlijn. Met de gekozen delegatiebepaling verwacht ik op een relatief eenvoudige wijze aan die ontwikkeling het hoofd te kunnen bieden. De aanhaling van de richtlijn in een ministeriële regeling acht ik toelaatbaar daar de toepasbaarheid van deze techniek haar natuurlijke begrenzing bereikt zodra de reikwijdte van de richtlijn niet meer parallel loopt met de reikwijdte van de wet. In die situatie kan niet meer worden volstaan met aanhaling van de richtlijn, maar kan alleen wetswijziging uitkomst bieden. In de toelichting op artikel 151b, onderdeel a, Wvw 1994 is hierop ingegaan.

## *2. Begripsbepalingen*

### *a. voertuigen*

*In artikel 2 van de richtlijn wordt een limitatieve opsomming gegeven van bestuurders van bepaalde categorieën voertuigen waarop de richtlijn niet van toepassing is. Het betreft bijvoorbeeld bestuurders van voertuigen die maximaal 45 kilometer per uur mogen rijden, voertuigen in gebruik bij de strijdkrachten en voertuigen die worden gebruikt voor niet-commercieel vervoer van personen of goederen voor privé-doeleinden. De uitgezonderde categorieën voertuigen bepalen mede het toepassingsbereik van de richtlijn. De Raad merkt op dat de opsomming van artikel 2 van de richtlijn in het wetsvoorstel niet voorkomt. Wel worden de in de richtlijn uitgezonderde voertuigen opgesomd in de toelichting onder het kopje «Toepassingsgebied»<sup>1</sup>. Voorts bevat artikel 151b, onderdeel b, zij het impliciet, een verwijzing naar de uitgezonderde categorieën voertuigen. In deze bepaling wordt het begrip bestuurder omschreven als «degene die vervoer over de weg verricht met een voertuig dat behoort tot een categorie waarop de richtlijn vakbekwaamheid bestuurders van toepassing is (...)». Door de gekozen formulering vallen de categorieën voertuigen waarop de richtlijn niet van toepassing is, hier buiten»<sup>2</sup>. Deze lezing vergt echter wel achtergrondkennis en raadpleging van artikel 2 van de richtlijn.*

*Met het oog op de rechtszekerheid en duidelijkheid voor justitiabelen dient de opsomming van categorieën voertuigen waarop de richtlijn niet van toepassing is, integraal te worden opgenomen bij de artikelsgewijze toelichting op artikel 151b. De Raad adviseert om de memorie van toelichting met het oog hierop aan te passen.*

### *b. gewone verblijfplaats*

*In artikel 151b, onder i, wordt de definitie gegeven van «gewone verblijfplaats».*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, onder punt 10.

<sup>2</sup> Blijkens de transponeringstabel beoogt artikel 151b zowel artikel 1 als artikel 2 van de richtlijn te implementeren.

Hierbij wordt verwezen naar artikel 14, derde lid, van Verordening 3831/85<sup>1</sup>. In de memorie van toelichting wordt echter niet toegelicht wat in die Verordening wordt verstaan onder «gewone verblijfplaats». De Raad adviseert om in de memorie van toelichting de omschrijving van «gewone verblijfplaats» uit meergenoemde verordening over te nemen.

2.a. In verband met de rechtszekerheid en duidelijkheid voor justitiabelen adviseert de Raad de opsomming van categorieën voertuigen waarop de richtlijn niet van toepassing is integraal op te nemen in de artikelsgewijze toelichting op artikel 151b. Aan dat advies is gevolg gegeven.

b. Overeenkomstig het advies van de Raad is in de artikelsgewijze toelichting op artikel 151b, onder i, de omschrijving van het begrip «gewone verblijfplaats» uit Verordening 3831/85 overgenomen.

### 3. Documenten voor ingezetenen van buiten de Europese Unie

Artikel 151c, vierde lid, heeft betrekking op bestuurders die ingezetene zijn van een land buiten de Europese Unie en werkzaam zijn voor een binnen de Europese Unie gevestigde onderneming. Artikel 151c, vierde lid, strekt – ook blijkens de transponeringstabel – tot uitvoering van artikel 10, derde lid, van de richtlijn. In dit artikellid worden alle documenten opgesomd waarmee deze bestuurders kunnen aantonen dat zij aan de vereiste kwalificaties voldoen. In artikel 151c, vierde lid, ontbreekt de vermelding van de kwalificatiekaart bestuurder en het rijbewijs. De reden hiervoor is dat in artikel 151c, derde lid, is bepaald dat laatstgenoemde documenten, afgegeven door een bevoegde autoriteit van een lidstaat van de Europese Unie en voorzien van de communautaire code, gelden als een ingevolge de richtlijn vereist getuigschrift. Hieruit volgt dat deze documenten ook kunnen worden gebruikt door de bestuurders uit derde landen, bedoeld in het vierde lid. Artikel 151c, vierde lid, moet derhalve worden gelezen in samenhang met het derde lid van dat artikel. Tezamen implementeren deze bepalingen artikel 10, derde lid, van de richtlijn.

De Raad adviseert het voorgaande in de toelichting op te nemen en de transponeringstabel dienovereenkomstig aan te passen.

3. In de toelichting op artikel 151c, vierde lid, is overeenkomstig het advies van de Raad expliciet tot uitdrukking gebracht dat bestuurders uit derde landen, niet alleen aan de ingevolge artikel 10, derde lid, van de richtlijn vakbekwaamheid bestuurders vereiste kwalificaties voldoen indien ze beschikken over de in het vierde lid bedoelde documenten, maar ook indien ze beschikken over een document bedoeld in artikel 151c, derde lid. Bedoelde leden van artikel 151c dienen in samenhang te worden gelezen en strekken tot implementatie van artikel 10, derde lid, van de richtlijn vakbekwaamheid bestuurders. Ook de transponeringstabel is op dit punt verduidelijkt.

### 4. Nationale beroepsopleiding

In artikel 151d, tweede lid, onder b, wordt bepaald dat een bestuurder die kan aantonen in Nederland «een opleiding van ten minste zes maanden tot het verkrijgen van een getuigschrift van vakbekwaamheid te volgen, op Nederlands grondgebied voor ten hoogste drie jaar is vrijgesteld van de verplichting over een getuigschrift van vakbekwaamheid te beschikken». Deze bepaling is opgenomen ter uitvoering van artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de richtlijn. In laatstgenoemd artikel wordt echter gesproken van «een nationale beroepsopleiding (...)».

Het is niet duidelijk op welk soort opleiding hierbij wordt gedoeld. Voor de reikwijdte van de vrijstellingsbevoegdheid is deze duidelijkheid van belang. In Nederland zal niet gekozen worden voor een specifieke opleiding voor de vakbekwaamheid, en de lidstaten hebben die vrijheid ook<sup>2</sup>. Het ligt daarom in de rede dat de vrijstelling, bedoeld in de richtlijn en in artikel 151d, tweede lid, het oog heeft op meer algemene opleidingen, welke tevens opleiden tot het getuigschrift van vakbekwaamheid. In overeenstemming met de terminologie in de richtlijn spreekt de memorie van toelichting in het algemeen deel van een «nationale beroepsopleiding», in het kader waarvan de examens in etappes mogen worden afgelegd<sup>3</sup>. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 151d wordt echter volstaan met een weergave van de wettekst en ontbreekt een nadere aanduiding van opleidingen waarop wordt gedoeld.

<sup>1</sup> Verordening van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer (PbEG L370).

<sup>2</sup> Vergelijk artikel 3 van de richtlijn, dat de lidstaten de mogelijkheid biedt te volstaan met examens.

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, Algemeen, punt 6.

*De Raad adviseert de memorie van toelichting met inachtneming van de strekking van de richtlijn aan te vullen met concrete voorbeelden van beroepsopleidingen waarop artikel 151d, tweede lid, het oog heeft.*

4. Aan het advies van de Raad om de memorie van toelichting met inachtneming van de strekking van de richtlijn aan te vullen met concrete voorbeelden van beroepsopleidingen waarop artikel 151d, tweede lid, het oog heeft is gevolg gegeven door in de toelichting op dat artikel te vermelden dat het voor de Nederlandse situatie gaat om de beroepsbegeleidende leerweg (werkend leren). Bijvoorbeeld via het landelijk orgaan VTL wordt voor een leerling onder andere een leerbedrijf en een rijopleiding geregeld. Een leerling volgt de noodzakelijke theorie dagen op een ROC (regionaal opleidingscentrum).

*5. Toepasselijkheid in de Europese economische Ruimte (EER) en Zwitserland*  
*In de memorie van toelichting wordt in het algemeen deel, onder punt 12, ingegaan op de «Relatie met andere EU-landen en met landen buiten de EU». Noch in dit onderdeel, noch elders in de memorie van toelichting wordt evenwel ingegaan op de toepasselijkheid van de richtlijn voor ingezetenen van de EER. Voorts merkt de Raad op dat de opmerkingen in punt 12 die betrekking hebben op Zwitserland, geen uitsluitel geven over de vraag welk regime geldt voor ingezetenen van dat land.*

*De Raad adviseert de memorie van toelichting op deze punten aan te vullen.*

5. In de officiële tekst van de richtlijn vakbekwaamheid bestuurders (zoals gepubliceerd in het Publicatieblad van de EU; PbEU 2003, L 226) is onder de titel van de richtlijn niet de vermelding «Voor de EER relevante tekst» opgenomen. Ondanks het ontbreken van deze vermelding zoeken zowel EER landen (onder andere Noorwegen) als ook Zwitserland en landen die naar verwachting in de toekomst tot de Europese Unie toetreden (onder andere Roemenië) in hun wetgeving aansluiting bij het nieuwe Europese vakbekwaamheidsregime voor bestuurders. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

*6. Implementatietermijnen en overgangsrecht*

*De richtlijn vakbekwaamheid bestuurders voorziet in een ingewikkeld stelsel van uitvoeringstermijnen, waarbij onder andere een verschillende termijn geldt voor bestuurders van bussen en vrachtwagens<sup>1</sup>. In samenhang hiermee bevat artikel 15 van de richtlijn bepalingen over de verschillende momenten van intrekking en wijziging van enkele geldende richtlijnen. In artikel 4 van de richtlijn is het overgangsrecht geregeld.*

*In de memorie van toelichting wordt op de intrekking van geldende richtlijnen slechts en passant<sup>2</sup> gewezen en komt het overgangsrecht alleen ter sprake bij de artikelsgewijze toelichting op artikel 151c, tweede lid; de bepaling die artikel 4 van de richtlijn implementeert.*

*De Raad adviseert om in het algemeen deel van de toelichting meer stelselmatig aandacht te besteden aan de hiervoor genoemde onderwerpen.*

6. Het advies van de Raad om in het algemeen deel van de toelichting meer aandacht te besteden aan de intrekking en wijziging van enkele geldende richtlijnen en aan het overgangsrecht is opgevolgd.

In artikel 4 van de richtlijn vakbekwaamheid bestuurders is geregeld welke bestuurders zijn vrijgesteld van de verplichting tot het behalen van het examen basiskwalificatie. In het kader van de uitvoeringswetgeving zal worden geregeld wanneer deze categorie bestuurders moet voldoen aan de nascholingsverplichting.

Voor het personen- en goederenvervoer gelden op grond van de richtlijn vakbekwaamheid bestuurders verschillende uitvoeringstermijnen (respectievelijk 10 september 2008 en 10 september 2009). Artikel 15 van de richtlijn vakbekwaamheid bestuurders regelt de gevolgen van deze uitvoeringstermijnen voor verordening 3820/85/EEG en voor richtlijn 76/914/EEG.

*7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

<sup>1</sup> Zie artikel 14 van de richtlijn vakbekwaamheid bestuurders.

<sup>2</sup> Bijvoorbeeld in voetnoot 5.

7. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven, met uitzondering van de kanttekeningen achter het derde, het achtste en het negende gedachtestreepje.

Wat de kanttekening bij het derde gedachtestreepje betreft merk ik op dat een daar door de Raad voorgestelde verwijzing naar een concrete bepaling van de richtlijn vakbekwaamheid bestuurders niet strookt met de methode van verwijzing naar die richtlijn in artikel 151b, onderdeel a.

Aan de kanttekeningen bij de twee laatste gedachtestreepjes kon geen gevolg worden gegeven daar de artikelen III en IV zijn geschrapt. Gelet op de stand van zaken in het wetgevingsproces rond de invoering van het bromfietsrijbewijs is er thans geen behoefte meer aan samenloopbepalingen.

8. In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn, behoudens de hierboven verantwoorde wijzigingen, nog de volgende wijzigingen en wetgevingstechnische verbeteringen aangebracht:

a. Wetsvoorstel:

- De formulering van artikel 151f, eerste lid, is zodanig aangepast dat de aangewezen persoon of instelling onder zijn verantwoordelijkheid voor onderdelen van het examen ook anderen kan inschakelen. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan rij- of verkeersscholen die op speciale terreinen bepaalde onderdelen van het examen afnemen.
- In artikel 151f, tweede lid, is duidelijker tot uitdrukking gebracht dat de erkenning van een opleidingscentrum uitsluitend betrekking heeft op het verrichten van nascholing en niet op eventuele andere activiteiten die door een nascholingscentrum worden verricht.
- In artikel 151h, onderdeel g, is toegevoegd dat bij ministeriële regeling ook regels kunnen worden gesteld omtrent de kosten van een nationaal certificaat.
- In artikel 186 zijn de vermeldingen van de verschillende categorieën rijbewijzen in overeenstemming gebracht met de elders in de wetgeving gebruikelijke wijze van vermelden van deze categorieën.
- In artikel II is de zinsnede «of een simulator en gericht op het behalen van een getuigschrift van nascholing als bedoeld in dat hoofdstuk» verwijderd. Bij nader inzien kan onderricht door middel van een simulator beter niet worden aangemerkt als rijonderricht in de zin van de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993. Voorts behoeft het in deze bepaling bedoelde rijonderricht niet in alle gevallen betrekking te hebben op het behalen van een getuigschrift van nascholing; het kan ook betrekking hebben het examen basiskwalificatie.
- De artikelen III en IV zijn geschrapt, omdat er geen behoefte meer is aan deze samenloopbepalingen. De wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een bromfietsrijbewijs (Stb. 2006, 322) is inmiddels zo ver gevorderd dat het tijdstip van inwerkingtreding van die wet naar verwachting ruimschoots voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal liggen.
- De nummering van het laatste artikel is gewijzigd van «V» in: III

b. Memorie van toelichting:

- De memorie van toelichting is op twee plaatsen (paragraaf 10 van het Algemeen deel van de memorie van toelichting en de toelichting op artikel 151b) aangepast overeenkomstig de onderdelen 2a en 6 van het advies van de Raad.
- De toelichting op de artikelen I, onderdeel D, (de artikelen 151f, eerste en tweede lid, 151h, onderdeel g, Wvw 1994) en II is in overeenstemming gebracht met de hierboven genoemde wijzigingen.
- In de toelichting artikel II is de verwijzing naar de wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een bromfietsrijbewijs geactualiseerd. Dit houdt onder andere in dat de verwijzing naar Kamerstukken II 2005/06, 30 477 is vervangen door een verwijzing naar de wet van 28 juni 2006 (Stb. 322).
- De toelichting op de artikelen III en IV is geschrapt en de boven de toelichting op het laatste artikel is de aanduiding «V» vervangen door: III

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.*

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,  
P. van Dijk*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W09.06.0158/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

*Ontwerpbesluit*

- In artikel I, onderdeel B, «word» vervangen door: wordt.
- In 151b, onderdeel d, de zinsnede «in de richtlijn vakbekwaamheid bestuurders bedoelde» schrappen, aangezien dit element overbodig is in het licht van de definitie van basiskwalificatie.
- In artikel 151c, tweede lid, de zinsnede «die in de richtlijn vakbekwaamheid bestuurders zijn vrijgesteld» vervangen door: die op grond van artikel 4 van de richtlijn vakbekwaamheid bestuurders zijn vrijgesteld; dit om de kenbaarheid van deze overgangsregeling te vergroten.
- In artikel 151e, eerste lid, na «of» invoegen: tot.
- In artikel 151g, tweede lid, «bestuurders» vervangen door: bestuurder.
- In artikel 151h, onderdeel g, «omtrent» schrappen.
- In artikel 186, eerste lid, tussen «verplichting» en «bedoeld» een komma plaatsen (aanwijzing 82 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- Artikel III duidelijker redigeren door in de eerste plaats in de aanhef de zinsnede na de komma te vervangen door «nadat het tot wet is verheven, later in werking treedt dan artikel II van deze wet, komt artikel II van deze wet te luiden:» en vervolgens artikel II integraal op te nemen.
- Artikel IV voorzover nodig aanpassen aan de redactie van artikel III.