

Vergaderjaar 2006–2007

30 896

Regeling van het beroepsgoederenvervoer en het eigen vervoer met vrachtauto's (Wet wegvervoer goederen)

Nr. 5

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 3 juli 2006 en het nader rapport d.d. 24 november 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 25 april 2006, nr. 06.001510, 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 houdende regeling van het beroepsgoederenvervoer en het eigen vervoer met vrachtauto's (Wet wegvervoer goederen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel heeft betrekking op het goederenvervoer over de weg met vrachtauto's. Het voorstel regelt daarbij de volgende onderwerpen:

- de toegang tot de markt van het binnenlandse en het grensoverschrijdende beroepsvervoer en voor het eigen vervoer;*
- de toegang tot het beroep van beroepsvervoerder voor in Nederland gevestigde vervoerders;*
- de taken, inrichting en financiering van de Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (hierna: NIWO);*
- het toezicht op de NIWO door de Minister van Verkeer en Waterstaat;*
- het toezicht op de naleving van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van het bij of krachtens de wet bepaalde;*
- de intrekking van de Wet goederenvervoer over de weg (hierna: WGW).*

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de fictieve verlening van beschikkingen, de extraterritoriale rechtsmacht voor overtredingen van de wet, de in het wetsvoorstel opgenomen delegatiegrondslag en de termijn voor beslissing op aanvragen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 april 2006, nr. 06.001510, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 juli 2006, nr. W09.06.0121/V bied ik U hierbij aan.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de fictieve verlening van beschikkingen, de extraterritoriale rechtsmacht voor overtredingen van wet, de in artikel 2.8, vierde lid, opgenomen delegatiegrondslag en de termijn voor beslissingen op aanvragen. De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de

Tweede kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

1. Fictieve verlening van beschikkingen

Artikel 3.1, vierde lid, bepaalt dat indien de NIWO niet tijdig beslist op een aanvraag, deze van rechtswege is toegewezen. In de artikelsgewijze toelichting bij het voorstel wordt gesteld dat deze fictieve verlening zich verdraagt met het kabinetsstandpunt op het rapport «Taskforce Vereenvoudiging vergunningen»,¹ omdat het hier gaat om volstrekt gebonden beschikkingen zonder beleidsvrijheid voor de NIWO. Er ontstaan door de fictieve verlening geen ernstige maatschappelijke gevolgen, geen ernstige aantasting van de belangen van derden, en geen onduidelijkheid over de rechten en plichten van de vervoerders.

Al eerder heeft de Raad gewezen op de bezwaren die in veel gevallen zijn verbonden aan het van rechtswege verlenen van beschikkingen.² Een van rechtswege verleende beschikking voldoet niet aan de procedurele en inhoudelijke eisen die gelden voor besluiten. Een dergelijke beschikking is niet door een bestuursorgaan voorbereid, wat betekent dat de beschikking niet berust op een deugdelijke afweging van belangen. Een dergelijke beschikking heeft ook geen schriftelijke vorm, ze is niet bekendgemaakt en ze is niet gemotiveerd. Dit alles heeft tot gevolg dat de fictieve verlening van beschikkingen rechtsonzekerheid brengt.

De Raad is van oordeel dat vorengenoemde bezwaren niet volledig ondergaan worden door het feit dat de afgifte van beschikkingen door de NIWO regelgebonden uitvoering betreft zonder beleidsvrijheid. De negatieve gevolgen van een gebrek aan voortvarendheid van de NIWO komen niet bij de NIWO terecht, maar bij derden. Onder die omstandigheden is verlening van beschikkingen van rechtswege niet aangewezen.

Dit klemt des te meer gezien het feit dat op dit moment diverse maatregelen worden voorbereid gericht op het terugdringen van termijnoverschrijdingen door bestuursorganen bij het nemen van besluiten. Denk bijvoorbeeld aan het wetsvoorstel beroep bij niet tijdig beslissen en het initiatiefvoorstel dwangsom bij niet tijdig beslissen.³

De Raad adviseert daarom de figuur van fictieve verlening van beschikkingen uit artikel 3.1 te schrappen.

1. Fictieve verlening van beschikkingen

De Raad van State stelt dat derden de negatieve gevolgen van een gebrek aan voortvarendheid van de NIWO zouden ervaren. Deze stelling van de Raad van State onderschrijf ik niet aangezien er geen sprake meer is van een capaciteitsbeleid. De NIWO verleent op aanvraag een communautaire vergunning aan elke ondernemer die voldoet aan de eisen van betrouwbaarheid, van financiële draagkracht en van vakbekwaamheid. De belangen van derde komen door de fictieve verlening niet in het gedrag. De verkrijger van de fictieve vergunning is gerechtigd tot het verrichten van binnenlands en grensoverschrijdend beroepsvervoer.

De Wet goederenvervoer over de weg bevat in de artikelen 6 en 17 een soortgelijke bepaling. De fictieve verlening van de communautaire vergunning is bovendien in overeenstemming met de kabinetsreactie op het advies van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen. (Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 84). In de bovenbedoelde kabinetsreactie wordt aangegeven dat het moet gaan om situaties waarin door de fictieve verlening van vergunning:

- a. geen ernstige maatschappelijke gevolgen ontstaan;
- b. de belangen van derden niet ernstig in het gedrang komen, en
- c. geen onduidelijkheid ontstaat over rechten en plichten van de vergunningverrijger. (Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 93, blz. 18).

De verkrijger van de communautaire vergunning heeft toegang tot het beroep van beroepsvervoerder en is gemachtigd tot het verrichten van binnenlands en grensoverschrijdend beroepsvervoer. Er is bij de vergunningverlening door de NIWO vrijwel geen sprake van termijnoverschrijding.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 93, p. 18.

² Zie onder meer het advies over het wetsvoorstel dwangsom bij niet tijdig beslissen (Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 4, p. 3 e.v.) en de voorlichting die afdeling II van de Raad op 18 juli 2005 heeft uitgebracht aan de Minister van Economische Zaken over de ontwerprichtlijn betreffende diensten op de interne markt (bijlage bij Kamerstukken II 2004/05, 21 501-30, nr. 111). Zie ook het jaarverslag van de Raad over 2003, p. 57 e.v.

³ Kamerstukken II 2005/05, 30 435 en Kamerstukken II 2004/05, 29 934.

2. Extraterritoriale rechtsmacht

Artikel 5.3 van het wetsvoorstel verklaart de Nederlandse strafwet van toepassing op de in Nederland gevestigde vervoerder die zich in het buitenland schuldig maakt aan een overtreding van de wet. Deze bepaling komt overeen met het huidige artikel 53 WGW.

De Raad merkt op dat artikel 5.3, in afwijking van de algemene regel van dubbele strafbaarheid, extraterritoriale werking toekent aan de Nederlandse strafwet voor overtredingen van de wet die niet tevens strafbaar hoeven te zijn gesteld op grond van buitenlandse wetgeving. De toelichting bij artikel 5.3 geeft niet aan welke bijzondere overwegingen hieraan ten grondslag liggen. Wel wordt verwezen naar een nota van wijziging van de WGW uit 1991 waarbij de extraterritoriale rechtsmacht is ingevoerd.¹ Het argument dat in deze nota wordt gegeven voor het van toepassing verklaren van de Nederlandse strafwet op overtredingen begaan in het buitenland, is dat gezien de aard en de stand van de internationale regelgeving geen behoefte bestaat aan de eis van dubbele strafbaarheid.

De Raad is van oordeel dat dit argument niet overtuigt. Sinds het uitbrengen van de nota van wijziging van de WGW heeft een aantal ontwikkelingen zich voorgedaan in internationaal en nationaal verband op het punt van het vereiste van de dubbele strafbaarheid. Deze ontwikkelingen zijn voor de minister van Justitie aanleiding geweest om in 2004 een notitie uit te brengen over het vereiste van dubbele strafbaarheid in de Nederlandse strafwetgeving. Uit deze notitie blijkt dat het uitgangspunt in het strafrecht is dat het loslaten van de eis van dubbele strafbaarheid pas aan de orde komt, als is voldaan aan drie voorwaarden:

- in de praktijk moet komen vast te staan dat het ontbreken van dubbele strafbaarheid aan vervolging in Nederland in de weg zou staan, terwijl die vervolging niettemin wenselijk is;
- de bijzondere reden voor het loslaten van het vereiste van dubbele strafbaarheid moet zijn gelegen in de aard van het desbetreffende feit. Slechts feiten die in Nederland als ernstige strafbare feiten worden aangemerkt, kunnen daarvoor in aanmerking komen;
- het moet gaan om feiten die niet alleen in Nederland, maar ook in veel landen als ernstige strafbare feiten worden aangemerkt.²

Nu de Raad uit de toelichting bij artikel 5.3 niet kan opmaken in hoeverre voldaan wordt aan vorengenoemde voorwaarden, adviseert hij artikel 5.3 van het wetsvoorstel opnieuw te bezien.

2. Extraterritoriale rechtsmacht

De Raad van State merkt op dat het voorgestelde artikel 5.3, in afwijking van de algemene regel van dubbele strafbaarheid, extraterritoriale werking toekent aan de Nederlandse strafwet voor overtredingen van de wet die niet tevens strafbaar hoeven te zijn gesteld op grond van buitenlandse wetgeving. De toelichting bij het voorgestelde artikel 5.3 geeft naar de mening van de Raad niet aan welke bijzondere overwegingen hieraan ten grondslag liggen. Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad is de memorie van toelichting aangevuld.

Met betrekking tot het advies van de Raad om, tegen de achtergrond van de notitie van de Minister van Justitie over dubbele strafbaarheid in relatie tot internationale strafrechtelijke samenwerking en rechtsmacht, het voorgestelde artikel 5.3 opnieuw te bezien, wordt het volgende opgemerkt.

Anders dan de Raad in zijn advies stelt, vormt het vereiste van dubbele strafbaarheid geen algemeen geldende voorwaarde voor het toekennen van extraterritoriale werking aan de Nederlandse strafwet. Uitbreiding van de rechtsmacht buiten het territorium van Nederland kan plaatsvinden op grond van verschillende, algemeen erkende, beginselen. Te noemen zijn onder meer het beschermingsbeginsel, het universaliteitsbeginsel en het passieve personaliteitsbeginsel. Ook bestaat er extraterritoriale rechtsmacht wanneer een Nederlander buiten Nederland een naar Nederlands recht als gekwalificeerd misdrijf pleegt waarop ook door het land waar het begaan is, straf is gesteld. Ten dezen geldt in beginsel het vereiste van dubbele strafbaarheid als voorwaarde voor extraterritoriale werking ten aanzien van door *Nederlanders* buiten Nederland gepleegde strafbare feiten.

In het voorgestelde artikel 5.3 wordt evenwel geabstraheerd van de nationaliteit van de dader en het vereiste van de dubbele strafbaarheid. Er wordt, bij

¹ Kamerstukken II 1990/91, 21 532, nr. 15.

² Zie de notitie over dubbele strafbaarheid in relatie tot internationale strafrechtelijke samenwerking en rechtsmacht, Kamerstukken II 2003/04, 29 451, nr. 1, p. 14.

wege van een bijzonder strafrechtelijk voorschrift met extraterritoriale werking, een verruiming beoogd van de omvang van de werking van de Nederlandse strafwet. Net als bij enkele andere bijzondere wettelijke voorzieningen (vgl. artikel 13 van Sanctiewet 1977 en artikel 12 van de Wet financiële betrekkingen met het buitenland 1994) wordt daarmee de onbevredigende situatie voorkomen dat bij gelding van de commune jurisdictieregels, gelet op hun wettelijke en jurisprudentiële aanknopingspunten (zoals territoire, nationaliteit etc.), geen volledige zekerheid kan worden gegeven over de vraag of overtredingen van de wet in alle beoogde gevallen onder de reikwijdte van de Nederlandse economische strafwetgeving vallen. Dit is gewenst, in het bijzonder vanwege het grensoverschrijdende karakter van de gegeven voorschriften alsmede ter verwezenlijking van een van de doelstellingen van dit wetsvoorstel, namelijk het realiseren van een «level playing field».

3. Delegatie

De mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen, komt meermalen voor in het wetsvoorstel. De Raad wijst erop dat bij de verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van een lager niveau, de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling dient te bevatten. Bij de keuze dient het primaat van de wetgever als richtsnoer.¹ Delegatie van regelgevende bevoegdheid dient in de delegeerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd.² Delegatie aan een minister van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften wordt bovendien beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.³

De Raad acht de in artikel 2.8, vierde lid, van het wetsvoorstel opgenomen delegatiebepaling niet volledig in overeenstemming met vorengenoemde voorwaarden. De bepaling geeft de minister de bevoegdheid om in het kader van de toegang tot het beroep van vervoerder regels te stellen over de eisen van financiële draagkracht en vakbekwaamheid. Blijkens richtlijn 96/26⁴ en de memorie van toelichting moet hierbij onder meer gedacht worden aan kapitaal en reserves van een bepaalde omvang, respectievelijk getuigschriften. De Raad is van oordeel dat de delegatie van regelgevende bevoegdheid in artikel 2.8, vierde lid, te weinig concreet en nauwkeurig is begrensd. Hij adviseert daarom de bepaling aan te passen.

3. Delegatie

De delegatie van regelgevende bevoegdheid in artikel 2.8, vierde lid, van het wetsvoorstel is conform het advies van de Raad van State aangepast. Er is in het bovenbedoelde artikellid toegevoegd dat er met inachtneming van richtlijn 96/26/EG regels worden gesteld over de eisen van financiële draagkracht en vakbekwaamheid.

¹ Zie aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

² Zie aanwijzing 25 Ar.

³ Zie aanwijzing 26 Ar.

⁴ Richtlijn 96/26/EG van de Raad van 29 april 1996 inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van goederen-, respectievelijk personenvervoer over de weg, nationaal en internationaal, en inzake de wederzijdse erkenning van diploma's, certificaten en andere titels ter vergemakkelijking van de uitoefening van het recht van vrije vestiging van bedoelde vervoerondernemers (PbEG 1996, L 124/1), zoals deze laatstelijk is gewijzigd bij Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PbEU 2003, L 236/33).

4. Termijn voor beslissing op aanvraag

Artikel 3.1, derde lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat, ingeval de NIWO de verschuldigde vergoeding voor het in behandeling nemen van een aanvraag niet uiterlijk op de dag van de ontvangst van de aanvraag heeft ontvangen, de termijn voor de beslissing op die aanvraag wordt opgeschort tot de dag waarop de NIWO de vergoeding voor het in behandeling nemen van de aanvraag wel heeft ontvangen.

Deze bepaling hoeft niet opgenomen te worden in het wetsvoorstel. Artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht voorziet al in een regeling van opschorting van rechtswege in geval van aanvulling van een aanvraag die niet voldoet aan de wettelijke voorschriften. Het voorgestelde artikel 3.1, derde lid, voegt aan deze regeling niets toe. De Raad adviseert daarom artikel 3.1, derde lid, te schrappen.

4. Termijn voor beslissing op aanvraag

Artikel 3.1, derde lid, is conform het advies van de Raad van State geschrapt.

De redactionele opmerkingen van de Raad van State zijn overgenomen.

Er is van de gelegenheid gebruik gemaakt om artikel 1.2, derde lid, van het wetsvoorstel, dat dient om bepaalde ongewenste vormen van chartering tegen te gaan, aan te passen. Een zzp-er kan op basis van het gewijzigde artikellid geen beroepsvervoer verrichten onder de vergunning van een derde, indien de houder van die vergunning geen vrachtauto ter beschikking heeft gesteld.

Er is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in artikel 8.3 reeds te voorzien in de aanpassing aan het voorstel van wet tot vaststelling van titel 7.13 (vennootschap) van het Burgerlijk Wetboek (Kamerstukken II, 2002/03, 28 746, nrs. 1–2), die thans in behandeling is bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Er zal onder het nieuwe recht niet langer sprake zijn van een vennootschap onder firma, openbare maatschap en stille maatschap, maar van een openbare vennootschap die al dan niet rechtspersoon kan zijn en van een stille vennootschap.

Er is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel een aantal aanpassingen van de Wet BDU verkeer en vervoer op te nemen. Op basis van het gewijzigde artikel 5 van de Wet BDU verkeer en vervoer kunnen andere dan gebiedsgerichte structuurkenmerken ook na 1 januari 2010 worden gebruikt voor de verdeling van de BDU verkeer en vervoer de over de provincies en de plusregio's. Artikel 10 en artikel 11 van de Wet BDU verkeer en vervoer zijn aangepast in verband met de voorgenomen invoering van single information en single audit bij het geven van financiële informatie en verantwoording door de decentrale overheden aan het Rijk.

Er is tenslotte van de gelegenheid gebruik gemaakt om de inwerkingtredingsbepaling aan te passen. De inwerkingtreding van de WGW geschiedt bij koninklijk besluit om een adequate invoering te waarborgen. De NIWO dient in verband met de WWG haar administratieve organisatie aan te passen en extra voorlichting te geven aan de vervoerders. De WWG zal pas na de bovenbedoelde activiteiten in werking treden.

Er kan voor de onderdelen van artikel 8.4 een afwijkend inwerkingtredingstijdstip worden vastgesteld. Een afwijkend tijdstip van inwerkingtreding kan noodzakelijk zijn in verband met het tijdstip van de verstrekking van de BDU verkeer en vervoer en van de invoering van single information en single audit.

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

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

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

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
nr. W09.06.0121/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In het voorgestelde artikel 2.3, derde lid, onder a, na «CEMT-vergunning» toevoegen: of.
- In het voorgestelde artikel 2.3, zesde lid, «beroepsvervoer» vervangen door: eigen vervoer.
- De voorgestelde artikelen 5.1 en 5.2 verdelen in leden, die worden aangeduid met Arabische cijfers (aanwijzing 99 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- De onderdelen van de opsomming in het voorgestelde artikel 5.1 laten beginnen op een nieuwe regel, waarbij de onderdelen worden aangegeven met de letters a, b en c (zie aanwijzing 100 Ar).
- In de toelichting de transponeringstabel aanvullen, zodat duidelijk wordt hoe de artikelen 6, 7, 10bis en 11, van richtlijn 96/26, worden geïmplementeerd in het nationale recht (aanwijzing 344 Ar).