



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

DGMO
Wegen en Verkeersveiligheid
T.a.v. R.W.C. Clabbers

ILT
TWO Omgeving en Bestuur
Netwerk Leefomgeving en
Wonen

Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

10.2.e
Wob adviseur

10.2.e Wob

Datum 12 juli 2019
Betreft HUF toets markttoezicht verkeersproducten (deel 3&4)

Ons kenmerk
ILT-2019/38509

Uw kenmerk
IENW/BSK-2019/99773
IENW/BSK-2019/32361

Geachte mevrouw Clabbers,

Op uw verzoek¹ heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) een HUF-toets uitgevoerd op de wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 (hierna WWV) in verband met de implementatie van EU Verordening nr. 2018/858 en enkele aanverwante EU Verordeningen betreffende de goedkeuring van motorvoertuigen. Deze HUF toets is de laatste in een reeks van vier verzoeken waaronder het toezicht op de bijzondere bromfiets en de EU Verordening nr. 2018/858 zelf. Deze HUF toetsen heeft u parallel al van de ILT ontvangen.

In uw verzoek heeft u gevraagd te kijken naar alle verplichtingen, maatregelen en andere relevante elementen die voortkomen uit de EU Verordeningen voor wegvervoer typegoedkeuring en markttoezicht op motorvoertuigen nr. 2018/858, 168/2013 en 167/2013 en uit de EU Verordeningen voor de emissies van voertuigen 2016/1628, 595/2009 en 715/2007; alsmede voor zover van toepassing de recent tot stand gekomen EU Verordening 2019/26.

Na overleg met DGMO en HBJZ is het de ILT duidelijk geworden dat de EU Verordeningen 2019/26 en 2016/1628 niet langer deel uit maken van het HUF verzoek, aangezien deze niet zullen worden opgenomen in de WWV. Deze worden in de HUF toets dan ook buiten beschouwing gelaten.

Tevens wil ik opmerken dat er nog geen definitieve versie ligt van de WWV. In deze HUF toets is ingegaan op de concept wettekst van april 2019. Wijzigingen die na april 2019 zijn doorgevoerd zijn daardoor niet meegenomen in deze HUF toets.

Mijn bevindingen op de overige punten treft u aan in deze brief. Hierbij ga ik eerst in op de impact van de EU Verordeningen en vervolgens op de uitwerking van de WWV.

¹ Verzoek om uitvoering HUF toets markttoezicht motorvoertuigen 18 februari 2019 & 21 mei 2019

Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

EU Verordeningen

Vanuit het juridische perspectief merkt de ILT op dat de EU Verordeningen rechtstreeks werkend zijn in Nederland als lidstaat van de Europese Unie. Hierbij moet worden opgemerkt dat de ILT als toezichthouder haar bevoegdheden ontleent aan de Nederlandse wet- en regelgeving. Om te kunnen handhaven zal de ILT in de WVV 1994 moeten worden aangewezen als markttoezichthouder op de genoemde EU Verordeningen.

De ILT is voornemens om het toezicht op deze EU Verordeningen naar analogie van het markttoezicht² op verkeersproducten in te regelen, zoals ook beschreven is in de HUF toets in het kader van de EU verordening 2018/858. In dit kader heeft de ILT behoefte aan zowel bestuursrechtelijke (LOD/LOB/bestuurlijke boete) als strafrechtelijke (PV) instrumenten.

De EU Verordeningen brengen verder verschillende (nieuwe) verplichtingen mee voor de markttoezichthouder. Ook heeft de ILT op enkele vlakken aanvullende vragen. Hieronder worden de belangrijkste kort toegelicht;

EU Verordeningen 168/2013 en 167/2013

- In de EU Verordeningen wordt aangegeven dat de ontheffingen en goedkeuringen voor nieuwe voertuigen en technologieën via de Europese Commissie zullen lopen. De ILT signaleert hier een mogelijk probleem als er in de verkoop fase tekortkomingen worden geconstateerd. De ILT heeft op dat vlak dan geen bevoegdheid om hiertegen direct op te treden. Dit zal dan via de Europese Commissie moeten lopen. Dit kan ervoor zorgen dat een potentieel gevaarlijke situatie relatief lang kan blijven bestaan.

Relatie RDW en technische diensten

De EU Verordeningen 167/2013 en 168/2013 dichtten een grotere rol toe aan de typegoedkeuringsautoriteit. Deze zal een vorm van toezicht moeten gaan houden op de technische diensten die onder hun verantwoordelijkheid (voertuig)testen uitvoeren. I&W is voornemens de RDW aan te wijzen als goedkeuringsinstantie. De RDW heeft aangegeven ook zelf te beschikken over een technische dienst die deze werkzaamheden kan uitvoeren.

- Het is de ILT op dit moment niet duidelijk of de RDW de beoordeling en monitoring van de technische diensten zelf zal doen of dat dit zal worden gevraagd aan de Raad voor Accreditatie (RvA). Ingeval van het laatste zal ook een informatie-uitwisseling met de RvA moeten worden ingericht.
- De ILT ziet de RDW als typegoedkeurder verder als partner in het toezicht en als een bron van informatie, o.a. over mogelijk risicovolle producten.
- De ILT signaleert dat dit mogelijk lastige situaties oplevert wanneer de RDW producten goedkeurt, terwijl door de ILT inbreuken op de EU Verordening worden geconstateerd. De ILT heeft in dit kader een formele rol en zal in dergelijke situaties handhavend moeten optreden. De beide instanties vallen onder de verantwoordelijkheid van de Minister van I&W.
- De ILT signaleert verder een mogelijk probleem in het onafhankelijk testen van voertuigen in het kader van markttoezicht. Indien er bij een typegoedkeuring gebruik is gemaakt van een technische dienst die een relatie heeft met de RDW zal moeten worden uitgeweken naar een andere partij. Het kan voorkomen dat hiervoor in het buitenland gezocht moet worden om het "slager keurt zijn eigen vlees" principe te voorkomen.

² markttoezicht zoals dat is bedoeld in de Markttoezichtverordening 765/2008

ILT
TWO Omgeving en Bestuur
Netwerk Leefomgeving en
Wonen

Datum
12 juli 2019

Ons kenmerk
ILT-2019/38509

- De ILT wil in een samenwerkingsovereenkomst met de RDW vooraf goed vastleggen hoe deze verschillende rollen worden ingevuld en waar de verantwoordelijkheid van de één ophoudt en die van de ander begint.

ILT
TWO Omgeving en Bestuur
Netwerk Leefomgeving en
Wonen

EU Verordeningen 715/2007 en 595/2009

- In deze EU verordeningen wordt niet gesproken over markttoezicht. Het is voor de ILT onduidelijk wat er op basis van deze Verordeningen precies moet worden gehandhaafd.

Datum
12 juli 2019

Ons kenmerk
ILT-2019/38509

Kennisopbouw

- Op basis van de genoemde EU Verordeningen zal het toezicht zich richten op emissies en emissiegrenswaarden van voertuigen. Dit komt zowel terug in de EU verordening 715/2007 als in de 595/2009. De ILT heeft op dit vlak nog onvoldoende kennis en expertise in huis. Dit zal nog moeten worden opgebouwd.
- Daarnaast zal de ILT voor de categorie voertuigen die genoemd wordt in de EU Verordening 167/2013 haar kennis moeten uitbreiden dan wel kennis moeten inhuren. Het betreft hier de landbouw- en bosbouwvoertuigen.

Wegenverkeerswet 1994

De ILT heeft een aantal opmerkingen van juridische aard ten aanzien van de concepttekst van de WVV (datum april 2019). Hieronder volgende de belangrijkste juridische opmerkingen, waarna ook de consequenties voor de financiën en capaciteit van de ILT in beeld wordt gebracht.

Algemeen

- Het huidige toezicht van de ILT op verkeersproducten is gestoeld op het *Besluit aanwijzing toezichthouders artikelen 34 en 35 Wegenverkeerswet 1994* (Besluit van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 12 november 2012, Stcrt. 2012, 23619). Vanwege de voorgestelde wetswijziging komen de artikelen 34 en 35 te vervallen. De ILT signaleert dat hierdoor het Aanwijzingsbesluit dient te worden aangepast.
- In uw HUF verzoek van 18 februari j.l. heeft u opgenomen dat de toezichtstaak van de ILT zal worden uitgebreid met het toezicht op artikel 20b WVV. De ILT merkt op dat dit niet terugkomt in het HUF-verzoek van 21 mei 2019 en dat dit aspect niet naar voren komt in de concept wijziging van de WVV. De ILT vraagt zich af wat het vervolg gaat zijn van de aanwijzing voor artikel 20b en hoe de ILT in de WVV zal worden aangewezen voor de categorie bijzondere bromfiets.

Artikel 21

- De ILT merkt op dat in de voorgestelde wijziging van de WVV in artikel 21 niet VN/ECE-reglementen zijn opgenomen. Het is voor de ILT van belang te weten of producten die vallen onder een VN/ECE reglement (die niet vallen onder EU Verordening 2018/858, 167/2013 of 168/2013) en die op basis daarvan wel van een typegoedkeuring moeten zijn voorzien, meegenomen gaan worden in deze wetswijziging. Als dit niet het geval is wil de ILT graag weten wie daar op gaat toezien. Mocht het toezicht daarop bij de ILT komen te liggen dan kan daaruit nog een capaciteitsvraag voor de ILT voortkomen. Deze moet dan op een later moment worden besproken.

Artikel 29

- De ILT merkt op dat dit artikel zowel door de ILT als de RDW kan worden gehandhaafd. De ILT stelt voor om dit in de toelichting duidelijk te maken. Dit schept helderheid voor de normadressant. Hoewel ieder vanuit zijn

- eigen rol op basis van artikel 29 kan handhaven, wil de ILT op dit vlak afspraken maken met de RDW.
- In artikel 29 lid 5 wordt gesproken over 'inbreuken'. Het is de wens van de ILT om niet enkel een bestuurlijke boete op te kunnen leggen tegen overtreding van de artikelen 29, 30 en 33, maar om tevens een LOD te kunnen opleggen (om herstel/naleving te bewerkstelligen). Nu in artikel 169 wordt gesproken over 'verplichtingen' vraagt de ILT zich af of het opleggen van een LOD tegen overtreding van de bepalingen als neergelegd in de artikelen 29, 30 en 33 wel mogelijk is.
 - De ILT merkt op dat in artikel 29 nu niet is vastgelegd dat het niet naleven van de verplichtingen van de relevante EU verordeningen (167/2013, 168/2013, 2018/858) verboden is. Deze EU verordeningen stellen diverse verplichtingen aan marktdeelnemers. Om hiervoor een LOD te kunnen opleggen zou dit moeten worden opgenomen.
 - Beleid heeft in een gesprek met de ILT aangegeven dat de relevante artikelen van de EU-verordeningen (artikel 29 lid 5) nog in de te wijzigen ministeriële regeling (MR) worden opgenomen. De ILT maakt op dit vlak een voorbehoud, omdat nu enkel de wijzigingen in de WVV worden voorgelegd. Als de MR te zijner tijd wordt gewijzigd kan dit mogelijk betekenen dat we tot het inzicht komen dat we bepaalde aspecten (welke o.i. dan in de WVV hadden moeten zijn opgenomen) missen.

ILT
TWO Omgeving en Bestuur
Netwerk Leefomgeving en
Wonen

Datum
12 juli 2019

Ons kenmerk
ILT-2019/38509

Artikel 30

- In het voorstel tot wijziging van de WVV is artikel 30 opgenomen. Uit de Memorie van Toelichting blijkt niet duidelijk wie voor de handhaving hiervan aan de lat staat. Tijdens een toelichtend gesprek met beleid/HBJZ is aangegeven dat dit bij de ILT komt te liggen. De ILT stelt voor om dit dan in de toelichting duidelijk te maken.
- Op dit moment is de ILT aangewezen als toezichthouder voor de artikelen 34 en 35 van de WVV. De ILT ziet op dit moment niet toe op nationale of -individuele typegoedkeuringen.
- Het eerste deel van artikel 30, te weten "Indien en voor zover een EU verordening betreffende de goedkeuring van motorvoertuigen daar niet of niet afdoende in voorziet," is voor de ILT onduidelijk. Een verbodsbepaling dient in de nationale wetgeving te worden vastgelegd (uitvoeringsmaatregel om handhavend te kunnen optreden). Naar het idee van de ILT dient deze zinsnede dan ook te vervallen.

Artikel 169

- Mogelijk dient dit artikel anders geformuleerd te worden. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar de opmerkingen gemaakt onder artikel 29.

Artikel 174a

- In artikel 174b is gespecificeerd m.b.t. welke leden van artikel 29 door de RDW een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Suggestie om dit ook in artikel 174a nader te specificeren. Hiermee kan voorkomen worden dat het onduidelijk is op basis van welke leden een bestuurlijke boete wordt opgelegd door de ILT.

Memorie van toelichting

- Er wordt in de Memorie van Toelichting (zie paragraaf 5, pag.11) gesteld dat de ILT een uitvoerings- en handhavingstoets heeft uitgevoerd in het voorjaar van 2019 op de 5 EU Verordeningen. Dit is niet correct. De ILT heeft in het voorjaar van 2019 enkel een HUF toets op de EU Verordening 2018/858 gedaan. De EU Verordeningen 167/2013 en 168/2013 zijn van eerdere datum; deze zijn voor zover bekend niet aan de ILT aangeboden voor een HUF toets. Dat gaat ook op wat betreft de EU verordeningen 595/2009 en 715/2007.
- In de Memorie van Toelichting (zie paragraaf 5, pag.11) wordt aangegeven dat de ILT voor alle 5 de EU Verordeningen al als toezichthouder is aangewezen. De ILT ziet dit niet zo, dit wordt hieronder kort toegelicht;

Op pagina 5 van de Memorie van Toelichting is over de EU Verordeningen 715/2007 en 595/2009 opgemerkt dat:

"in de Verordeningen diverse verplichtingen zijn opgenomen waaraan de fabrikant moet voldoen bij de goedkeuring van voertuigen én er daarnaast verplichtingen zijn opgenomen voor bv gebruikers van deze voertuigen (zgn. permanente eisen)".

Op pagina 5 van de Memorie van Toelichting staat verder dat de uitvoeringswetgeving ten behoeve van deze EU Verordeningen,

- a) waar het de *goedkeuring* van motorvoertuigen betreft, is opgenomen in het op de Wet milieubeheer gebaseerde Besluit typegoedkeuring motorrijtuigen luchtverontreiniging en
- b) voor zover het de *permanente eisen* betreft, is de uitvoeringswetgeving geregeld in de Regeling voertuigen.

De ILT merkt hierbij op dat b) niet aan het toezicht van de ILT onderworpen is. Met betrekking tot a): De grondslag voor het Besluit typegoedkeuring motorrijtuigen luchtverontreiniging is artikel 9.5.1 van de Wet milieubeheer.

In Stb. 2014, 120 is op pagina 9 inzake het Besluit typegoedkeuring motorrijtuigen luchtverontreiniging opgemerkt dat "De bestuursrechtelijke handhaving van de bepalingen is in handen van de ILT. Aangezien de RDW zorg draagt voor de handhaving van de bepalingen in de Regeling voertuigen, is -net als voorheen- *nauwe samenwerking* van belang." Op pagina 10 paragraaf 7 staat dat het Besluit wel aan de RDW is voorgelegd, maar niet aan de ILT. In die zin was de ILT er niet mee bekend. Tussen de RDW en de ILT is geen contact geweest over dit besluit. Er is geen sprake geweest van toezicht op de naleving van dit besluit door de ILT.

- In paragraaf 3.2.2 van de Memorie van Toelichting (pagina 7) staat: "gelet op de taakomschrijving van de markttoezichthouder in de EU Verordeningen uit 2013 en 2018 zullen enkele taken die tot op heden bij de RDW lagen, naar de ILT overgaan. Het gaat daarbij met name om het steekproefsgewijs controleren van afgegeven goedkeuringen voor voertuigen." De ILT vraagt zich af, welke taken er overgaan van de RDW naar de ILT. Uit de voorgestelde wettekst en de bijbehorende toelichting kan de ILT dat niet opmaken.
- Voor wat betreft de taak tot het steekproefsgewijs controleren van afgegeven goedkeuringen voor voertuigen, merkt de ILT op dat dit niet in zijn geheel bij de ILT (als markttoezichthouder) kan komen te liggen gezien de gedeelde bevoegdheid met de RDW (als typegoedkeurder) en het toezicht op de technische diensten. Dit komt onder meer terug in de EU verordening 2018/858 waarin een grote rol is weggelegd voor de typegoedkeurder. Zie ook het commentaar onder het kopje *relatie RDW en*

ILT
TWO Omgeving en Bestuur
Netwerk Leefomgeving en
Wonen

Datum
12 juli 2019

Ons kenmerk
ILT-2019/38509

technische diensten. Hierover zal afstemming moeten plaatsvinden met de RDW.

ILT
TWO Omgeving en Bestuur
Netwerk Leefomgeving en
Wonen

Tekstuele opmerkingen memorie van Toelichting

- Pag 3 -> laatste zin van de 1^{ste} alinea. Staat "op de markt brengen". Is dit wel de juiste term in relatie tot fabrikanten (welke producten in de handel brengen dan wel op de markt aanbieden)?
- Pag 7 bovenaan 2^{de} zin. Staat "motoren". De ILT vraagt zich of dit niet (motor)voertuigen moet zijn?
- Pag 11 2^{de} alinea start met woord "Ook". Hiermee wordt de suggestie gewekt alsof zowel de RDW als de ILT geen ervaring hebben met de bestuurlijke boete. Dit terwijl op de pagina ervoor juist staat omschreven dat de ILT deze ervaring wel heeft, hetgeen ook het geval is.

Datum
12 juli 2019

Ons kenmerk
ILT-2019/38509

Algemene conclusie

De EU Verordeningen zijn, met in achtname van de hierboven genoemde punten, uitvoerbaar en handhaafbaar mits de ILT over de juiste middelen kan beschikken.

De wijze van inspecteren en controleren of een typegoedkeuring en het certificaat van overeenstemming aanwezig zijn verandert niet met de komst van deze EU Verordeningen of de aanpassingen in de WVV 1994 en kan worden meegenomen in de huidige toezichtsaanpak in het kader van markttoezicht op (verkeers)producten.

De ILT is echter van mening dat het toezicht en daarmee de handhaving **niet** sluitend is in te richten. Dit heeft te maken met het brede toepassingsgebied van de EU Verordeningen en de grote diversiteit aan producten en voertuigen die hieronder vallen. Het is niet mogelijk en niet effectief om ieder jaar op elk product actief toezicht te houden.

De grootste impact op de ILT komt voort uit het feit dat de ILT op dit moment nog geen toezicht houdt op emissies van voertuigen en dat deze wijziging een uitbreiding van het aantal en soort voertuigen met zich mee brengt. Hierover zal kennis en expertise moeten worden opgebouwd.

Uitvoeringskosten en personele gevolgen

De ILT verwacht de volgende kosten te moeten maken;

- Personele kosten
 - o De ILT is voornemens het toezicht en de activiteiten op dit vlak te combineren met de activiteiten in het kader van het toezicht op de EU Verordening 2018/858. Hiermee wordt bedoeld dat in het toezicht op de EU Verordening 2018/858 deze wetgeving wordt meegenomen. Dit betekent dat de ILT geen extra toezichtsprojecten zal plannen.
 - o De ILT verwacht daarom voor deze taak geen aanvullende fte's nodig te hebben boven op de capaciteitsvraag die gedaan is in het kader van de HUF toets op de EU Verordening 2018/858.
 - o Dit gaat echter alleen op als de capaciteit voor de EU Verordening 2018/858 ter beschikking wordt gesteld.

- Kennisopbouw
 - o De ILT verwacht opstart kosten te moeten maken met betrekking tot het verder versterken en uitbouwen van de expertise op het vlak van het toezicht op emissies en emissiegrenswaarde en de verschillende voertuigcategorieën.
 - o Dit wordt eenmalig geraamd op 80K€
- Testbudget voertuigen
 - o Net als bij de 2018/858 wordt in het kader van deze EU Verordeningen gevraagd om te kijken naar emissie testen van voertuigen. Ook gaat deze wetgeving over verschillende soorten voertuigen waar de ILT nu nog geen expertise over heeft opgebouwd (bijv. de land- en bosbouwvoertuigen). De ILT kan op dit moment niet inschatten welke kosten aan deze posten zijn verbonden. Hier is echter wel een testbudget voor nodig en zal door I&W in moeten worden voorzien. De ILT stelt voor deze kosten door te berekenen op nacalculatie.
 - o Om te komen tot een goede raming stelt de ILT voor eerst twee jaar proef te draaien waarna geëvalueerd kan worden, met als uitkomst een vast testbudget.

ILT
TWO Omgeving en Bestuur
Netwerk Leefomgeving en
Wonen

Datum
12 juli 2019

Ons kenmerk
ILT-2019/38509

Aanvullende opmerking

Verder wil ik nog enkele punten onder de aandacht brengen in het kader van de wijziging van de WVV.

- Bij het analyseren van de gewijzigde wetgeving kwam de ILT tot de conclusie dat er meer EU richtlijnen en EU Verordeningen zijn die raken aan het toezicht op verkeersproducten en die nu niet zijn meegenomen in deze HUF toets. De ILT zou hier graag meer inzicht in willen krijgen aangezien nu onduidelijk is hoe deze Europese wetgeving zich verhoudt tot de WVV. In dit kader wijs ik op EU richtlijn 1999/94, EU verordening 1222/2009. Maar ook de Europese richtlijnen/Verordeningen die zijn te relateren aan verkeersproducten en die worden genoemd in bijlage 1 van de nieuwe markttoezichtverordening (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019R1020>), te weten richtlijn 70/157, richtlijn 2005/64, richtlijn 2006/40, verordening 78/2009, verordening 79/2009, verordening 661/2009 en verordening 540/2014.
- Als laatste wil ik wijzen op de ontwikkeling van een nieuwe categorie voertuigen. Voorbeelden hiervan zijn (elektrische) voertuigen als Tuk-tuk, éénwielaars, steps en verschillende varianten van Hooverboards. Deze voertuigen hebben geen e-merk en vallen niet onder een bepaalde categorie voertuigen of onder de WVV.

Graag ontvang ik van u een reactie op de in deze HUF-toets gestelde punten.

Met vriendelijke groet,

De Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport,

10.2.e Wob

Mr. J. van den Bos

10.2.e Wob