Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Directie Wegen en Verkeersveiligheid
T.a.v. Mevr. [redacted]
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

ILT
Omgeving en Dienstverlening
Netwerken leefomgeving en wonen

Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon
[redacted]
Senior Adviseur
[redacted]

Kenmerk
ILT-2022/34124

Bijlage
1

Datum 27 juni 2022
Betreft HUF-toets wijziging Wegenverkeerswet – RDW als onafhankelijke goedkeuringsinstantie voor bijzondere

Geachte mevrouw [redacted],

Op uw verzoek[1] heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) een HUF-toets uitgevoerd op de wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 waarbij de RDW als onafhankelijke goedkeuringsinstantie voor bijzondere bromfietsen wordt aangewezen en de mogelijkheid wordt gecreëerd het kader voor lichte elektrische voertuigen (hierna: LEV) te implementeren.

HUF-toets beoordeling
Ik beoordeel het wetsvoorstel als handhaafbaar en fraudebestendig. Het voorstel heeft nagenoeg geen impact op het toezicht van de ILT op deze categorie voertuigen. Daarnaast beoordeel ik de herziene wetgeving ook als uitvoerbaar, mits u voorziet in een duidelijk uitgewerkte overgangsregeling. Het is voor de ILT op basis van het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting namelijk niet duidelijk op welke wijze is voorzien in overgangsrecht t.a.v. reeds in de handel gebrachte (aangewezen) bijzondere bromfietsen, welke nog niet in het verkeer zijn gebracht (lees: de eindgebruiker nog niet hebben bereikt). Het is nu niet duidelijk tot welke datum het op de markt aanbieden daarvan is toegestaan. Voor een nadere toelichting op deze en andere juridische opmerkingen verwijs ik naar de bijlage.

Algemene opmerkingen
Tot slot heb ik een aantal opmerkingen van algemene aard. Deze hebben niet direct impact op de toezichtstaak van de ILT, maar zijn wat de ILT betreft wel van belang om op te merken.

Onafhankelijk toezicht
Ik wil u erop attenderen dat er op ambtelijk niveau tot december 2021 gesprekken zijn gevoerd over de taakverdeling tussen uw directie, de RDW en de ILT met als uitkomst het voornemen om de RDW aan te wijzen als de toezichthouder en handhavingsbevoegde instantie voor registatie-/kentekenplichtige voertuigen.
Op het moment dat de kentekenplicht voor LEV's wordt ingevoerd, zal conform dit voornemen het toezicht op de LEV's in het kader van het in de handel brengen respectievelijk op de markt aanbieden van deze voertuigen van de ILT worden

[1] IENW/BSK-2022/116552

overgedragen aan de RDW.

De RDW wordt daarmee verantwoordelijk voor het afgeven van de nationale goedkeuring (conform dit wetsvoorstel), het toezicht (i.r.t. die afgegeven goedkeuring) op de conformiteit van productie én gaat markttoezicht houden. Het is dan extra van belang om een duidelijke functiescheiding te organiseren binnen de RDW, zodat de onafhankelijkheid van het toezicht wordt geborgd.

Europees kader voor innovatieve voertuigen
Als laatste wil ik aandacht vragen voor een Europese ontwikkeling op dit vlak. Diverse kaderverordeningen op het gebied van voertuigveiligheid beogen zoveel mogelijk een Europees gelijk speelveld te bewerkstelligen. De ILT ziet echter dat innovatie op dit vlak niet stil staat en dat op de Europese markt steeds meer voertuigen worden aangeboden die niet onder het Europese wettelijk kader vallen en waarover lidstaten dus zelf kunnen beslissen (door het introduceren van een nationale goedkeuringsplicht). Hierdoor ontstaan grote verschillen tussen lidstaten. Zo mag in diverse lidstaten de e-step worden gebruikt op de openbare weg, terwijl Nederland daar niet voor heeft gekozen.

Tegelijkertijd is in Nederland (bijvoorbeeld via internethandel) wel aan zogenaamde e-steps te komen. Dit is wettelijk gezien ook toegestaan, terwijl het gebruik ervan op de openbare weg hier niet is toegestaan. Dit zorgt voor een druk op de politie, die verantwoordelijk is om op te treden tegen gebruik van niet aangewezen, respectevelijk niet goedgekeurde voertuigen. Ik wil u daarom vragen aandacht te hebben voor, en waar mogelijk druk te zetten op het tot stand brengen van een Europees kader voor innovatieve voertuigen.

Met vriendelijke groet,

De Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport,

[redacted]

ILT
Omgeving en Dienstverlening
Netwerken leefomgeving en wonen

Datum
27 juni 2022

Bijlage: juridische opmerkingen wetsvoorstel

Hieronder volgt steeds het stukje uit de (gewijzigde) wetgeving met daaronder de opmerking of vraag van de ILT

2. In onderdeel c wordt na "met uitzondering van fietsen met trapondersteuning" ingevoegd "die voor wat betreft het gebruik en de verkeersveiligheid vergelijkbaar zijn met fietsen zonder trapondersteuning, als bedoeld in artikel 1a".

- *De ILT vraagt zich af hoe en door wie wordt bepaald of sprake is van "qua gebruik en verkeersveiligheid vergelijkbaar zijn met fietsen zonder trapondersteuning".*
- *Het is mogelijk handiger om een fiets met trapondersteuning zoals bedoeld in artikel 2 lid 2 onderdeel h VO 168/2013 gelijk te stellen aan een fiets. Dan heb je misschien lid 2 bij Artikel 1A niet nodig.*

3. Na onderdeel d wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:
da. fiets: voertuig met ten minste twee wielen, een stuur, een zadel en een met spierkracht aan te drijven mechanische overbrenging van spierkracht op wielen;

- *De ILT vraagt zich af waarom dit gedefinieerd wordt als subonderdeel van aanhangwagens. Waarom niet na definitie van 'fietsen met trapondersteuning'? Dan dus als 'eb'? of 'ec' gelet op feit dat in lid 5 hieronder middels 'eb' al wordt voorzien in nieuwe definitiebepaling.*

4. Onderdeel e wordt als volgt gewijzigd:

a. Subonderdeel d komt te luiden:
d. een motorrijtuig met een door de constructie bepaalde maximumsnelheid van niet meer dan 25 km/h, uitgerust met een elektromotor met een nominaal continu maximumvermogen van niet meer dan 4 kW, niet zijnde een gehandicaptenvoertuig, waarvoor geen typegoedkeuring overeenkomstig in het kader van de Europese Unie tot stand gekomen voorschriften vereist is;.

b. Het onderdeel komt te luiden:
e. bromfiets: voertuig als bedoeld in artikel 4 van verordening (EU) 168/2013 met de voertuigclassificatie L1e, L2e of L6e;.

- *Chronologisch gezien zou de bepaling van het onderdeel (e. bromfiets) geplaatst moeten worden voor het subonderdeel (ed) zoals hierboven wordt beschreven*

5. Na onderdeel ea wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:
eb. licht elektrisch voertuig: motorrijtuig met een door de constructie bepaalde maximumsnelheid van niet meer dan 25 km/h, uitgerust met een elektromotor, waarop verordening (EU) 168/2013 niet van toepassing is ingevolge artikel 2, tweede lid, onderdelen c, h, i, j en k, van die verordening;.

- *Subonderdeel 'ed' en deze 'eb' kennen behoorlijk wat raakvlakken. ILT vraagt zich af wat nu het verschil is van dit onderdeel met het nieuwe subonderdeel ed?*

- *Op pag 12 van de Toelichting staat: "Het kader ziet op (…) relatief zwaardere en grotere (bak)fietsen met trapondersteuning". Maar ILT vraagt zich af of er, gelet op de brief van de Europese Commissie van 20 mei 2021 (kenmerk GROW.I.2/MD/ac ARES(2021)3754391) wel nationale ruimte is om eisen te stellen? Dit slaat op verordening (EU) 168/2013 artikel 2, tweede lid, onderdelen c, h, i, j en k.*

B

Na artikel 1 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 1a

1. De regels in deze wet en de daarop berustende bepalingen betreffende lichte elektrische voertuigen zijn niet van toepassing op fietsen met trapondersteuning die voor wat betreft het gebruik en de verkeersveiligheid vergelijkbaar zijn met fietsen zonder trapondersteuning.

- *ILT vraagt zich af hoe en door wie wordt bepaald of sprake is van "qua gebruik en verkeersveiligheid vergelijkbaar zijn met fietsen zonder trapondersteuning"?*
- *Waarom een fiets met trapondersteuning zoals bedoeld in artikel 2 lid 2 onderdeel h VO 168/2013 niet gelijk stellen aan een fiets? Dan is lid 2 misschien niet nodig.*

2. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke kenmerken een fiets met trapondersteuning als bedoeld in het eerste lid heeft.

- *ILT vraagt zich af hoe dit valt te rijmen met artikel 2 lid 2 onderdeel h VO 168/2013. Daarin zijn de (technische) kenmerken van een fiets met trapondersteuning opgenomen. Welke nationale ruimte is er om dit te bepalen?*

C

Artikel 20b komt te luiden:

Artikel 20b
Een bromfiets als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel e, onder d, die voorafgaande aan de toelating tot het verkeer op de weg door Onze Minister per type of individueel is aangewezen op grond van zijn veiligheidsaspecten, omdat de toelating overeenstemt met de in artikel 2, eerste lid, onderdelen a en b, tweede lid en derde lid, onderdeel a, genoemde doeleinden, is in afwijking van hoofdstuk III toegelaten tot het verkeer op de weg.

- *ILT vraagt zich af wat de toegevoegde waarde is van de bovenstaande passage (toelating tot het verkeer op de weg). Bij de wijziging van de WVW middels kamerstukken 35 427 is het de duidelijke bedoeling van de Minister geweest om 'toelating tot de weg' niet meer terug te laten komen in artikel 21 WVW.*
- *Hoofdstuk III spreekt niet meer van 'toegelaten tot het verkeer', zie ook vorige opmerking. Het niet toegelaten zijn blijkt uit art (20h/)32 WVW. Misschien beter om daar naar te verwijzen?*

F

Hoofdstuk IIA vervalt.

- *Sanctionering van het huidige artikel 20g WVW (waarin verbodsbepalingen zijn opgenomen waarop thans door de ILT wordt toegezien/gehandhaafd) gaat dan via art 30 WVW. De ILT verzoekt om dit terug te laten komen/duidelijk te maken in de (artikelsgewijze) Toelichting.*

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

Er wordt voorzien in overgangsrecht voor de reeds afgegeven aanwijzingen en de bijzondere bromfietsen die op basis daarvan in het verkeer zijn gebracht. De afgegeven aanwijzingen kunnen gedurende de overgangsperiode nog in stand blijven. De overgangsperiode is de tijd vanaf inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot het moment dat een nationale typegoedkeuring vereist is voor nieuw te produceren voertuigen van een type voertuig dat vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel valt onder een op dat moment bestaande aanwijzing.

- *ILT vraagt zich af waarom niet is voorzien in overgangsrecht m.b.t. reeds in de handel gebrachte bijzondere bromfietsen? Zie ook algemene opmerking In de HUF brief.*

Op grond van het huidige artikel 20b van de Wvw 1994 is de Minister van Infrastructuur en Waterstaat verantwoordelijk voor het besluit over toelating van de bijzondere bromfietsen door middel van een zogenoemde aanwijzing. Dit in tegenstelling tot de (Europese) toelatingsprocedure voor 'reguliere' voertuigen, waarbij de RDW de besluitvormende (goedkeurende) instantie is.

- *Europees gezien is de RDW niet 'de' GKI, maar 'één van de'. Een fabrikant kan zich ook wenden tot een andere Europese GKI i.h.k.v. het verkrijgen van een Europese goedkeuring.*

<u>Expertise</u>
Voertuigen worden technisch steeds complexer. Het bepalen of het voertuig op zichzelf technisch voldoende veilig is en of een voertuig ook in de omgeving voldoende veilig kan opereren zijn vragen die door experts moeten worden beantwoord. Deze experts moeten ruimte hebben om te bepalen of ze voldoende zicht hebben op het veiligheidsniveau.
Hoewel de rol en ruimte voor experts er in het huidige proces al is, staat deze onder druk van de besluitvorming die uiteindelijk politiek gestuurd is.

- *De ILT vraagt zich af of i.h.k.v. rechtszekerheid dit niet moet blijken uit de wet-/regelgeving. De experts dienen hier vanwege een aanvraag aan te toetsen.*

Er is gekozen voor de optie om een wetswijziging door te voeren waarbij de RDW de wettelijk opgedragen taak krijgt het besluit te nemen over de toelating van bijzondere bromfietsen. Hiermee wordt invulling gegeven aan de aanbeveling van de OvV. Deze optie geeft juridisch de zuiverste invulling aan de aanbeveling, omdat de onafhankelijkheid van de RDW als goedkeuringsinstantie hierbij direct geborgd is. De RDW krijgt de bevoegdheid rechtstreeks vanuit de wet geattribueerd en de minister heeft geen directe rol bij de uitoefening ervan. Daarnaast sluit het aan op bestaande goedkeuringsprocessen voor andere soorten motorrijtuigen.

- *Zie de vooraf gemaakte algemene opmerking in de HUF brief.*
- *De ILT vraagt aandacht voor voldoende scheiding van verantwoordelijkheid. Er is immers met deze wijziging geen keuzemogelijkheid voor de fabrikant; er is enkel de RDW. De RDW wordt vanwege dit wetsvoorstel de nationale goedkeurder, daarna degene die toeziet op de productconformiteit en conform ambtelijk gemaakte afspraken ook de toezichthouder/ handhavingsbevoegde instantie.*

Door het vervallen van de mogelijkheid tot aanwijzing van bijzondere bromfietsen uit hoofdstuk IIA van de Wvw 1994 kunnen bijzondere bromfietsen of LEVs alleen nog op de weg worden gebruikt nadat ze zijn goedgekeurd. Hoofdstuk III van de Wvw 1994 regelt dat onder meer aangewezen categorieën van voertuigen dienen te zijn goedgekeurd voor ze op de markt mogen worden aangeboden, in de handel mogen worden gebracht of op de weg mogen worden gebruikt. Het regelt de verschillende soorten goedkeuring, zowel de EU-goedkeuringen als de nationale en VN/ECE-goedkeuringen, de wijze waarop deze worden verleend en de rol van de RDW in dit kader.

- *De ILT mist hier haar rol als toezichthouder op de bijzondere bromfiets. Tot op heden is de ILT verantwoordelijk voor het toezicht (o.m. de artikelen 29 en 30 WVW). De ILT verzoekt om dit in de MvT op te nemen.*

Voor de onderhavige wijziging is artikel 21 van de Wvw 1994 met name relevant, dat samen met de rest van hoofdstuk III met ingang van 1 september 2020 is vernieuwd. Ook speelt artikel 23 van de Wvw 1994 een rol. Op grond van deze artikelen worden in de Regeling voertuigen de regels gesteld voor nationale typegoedkeuringen. Artikel 21 beperkt zich tot goedkeuring voorafgaande aan het op de markt aanbieden of in de handel brengen. Het verbod tot het in gebruik nemen van een voertuig dat niet is goedgekeurd is geregeld in artikel 32 van de Wvw 1994.

- *De uitwerking daarvan in de vorm van een verbodsbepaling is opgenomen in artikel 30 WVW. Op grond hiervan kan worden gehandhaafd. De ILT verzoekt om dit in de MvT tot uitdrukking te laten komen.*

De RDW zal ingevolge hoofdstuk III toezicht houden op de conformiteit van productie van nieuwe bijzondere bromfietsen en LEVs (die worden goedgekeurd). Hiervoor worden de bestaande toezichtstructuren en instrumenten gebruikt die al worden toegepast bij de andere voertuigcategorieën. In de goedkeuringsprocedure wordt rekening gehouden met de duurzaamheid van de technische eisen, zodat niet toegestane modificatie van het voertuig na goedkeuring zo veel mogelijk wordt voorkomen.

- *Wat betreft de ILT is hier vergeten aandacht te besteden aan het feit dat er toezicht in de handelsfase plaatsvindt (art 20g WVW) en hier in de MvT duidelijk te maken wat daar de implicaties voor zijn.*

7. Advies en consultatie

- *Wat betreft de ILT is hier vergeten aandacht te besteden aan het feit dat er toezicht in de handelsfase plaatsvindt (art 20g WVW) door ILT. De ILT verzoekt om dit in de MvT tot uitdrukking te laten komen.*

8.2 Overgangsrecht
Door het vervallen van hoofdstuk IIA van de Wvw 1994 en specifiek artikel 20b van de Wvw 1994 vervalt de grondslag voor de reeds gegeven aanwijzingen van bijzondere bromfietsen. Deze aanwijzingen zouden daarmee vervallen, waardoor de motorrijtuigen waarop die aanwijzingen zien zouden worden verboden. Ze zijn immers niet goedgekeurd, terwijl het in de meeste gevallen motorrijtuigen zullen zijn die goedgekeurd zouden moeten worden. Daarom wordt voorzien in overgangsrecht.

- *De ILT stelt dat deze voertuigen dan 'niet langer zijn toegelaten tot de weg'. De voertuigen an sich zijn niet verboden, maar het is verboden deze voertuigen op de weg te gebruiken en/of te laten staan (art 20h/32 WVW).*

Tijdens het aanvraagproces voor een typegoedkeuring kan de fabrikant volgens de geldende aanwijzing blijven produceren. Indien na een aanvraag daartoe geen typegoedkeuring is verleend, mag de fabrikant na de overgangsperiode geen nieuwe voertuigen meer produceren.

- *Dit is waarom de ILT aandacht vraag voor overgangsrecht i.r.t. de voertuigen welke in de handelsfase zijn gebracht en zich daar nog bevinden. (lees nog niet verkocht)*
- *De ILT vraagt zich af of het de gedachte is van de wetgever dat als voertuigen na de overgangstermijn van 2 jaar niet beschikken over een nationale goedkeuring, de verkoop daarvan dan i.s.m. artikel 30 WVW is? Zo ja, dan verzoekt de ILT om dit tot uitdrukking te laten komen in de MvT.*
- *In dit kader merkt de ILT dan het volgende op. Als zich t.z.t. in die handelsfase nog veel voertuigen gaan bevinden die beschikten over een aanwijzing, maar niet in aanmerking zijn gekomen voor een nationale goedkeuring, dan kan dit veel werk gaan opleveren. Dit omdat de ILT nu al ziet dat aanbieders van voertuigen i.r.t. VO 168/2013 de grenzen opzoeken. Men stelt dat het voertuig niet is bedoeld voor de openbare weg en maken dit mondeling aan hun afnemers duidelijk. Maar die afnemers gaan er toch mee de weg op. Vervolgens is het aan de politie om te handhaven; spreekwoordelijk is dat dweilen met de kraan open.*

Artikel IX
Het eerste lid stelt voor dat dit wetsvoorstel in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, waarbij kan worden gedifferentieerd per artikel of artikelonderdeel. In deze faseringsmogelijkheid wordt voorzien om het systeem van goedkeuringen al eerder te kunnen toepassen op bijzondere bromfietsen dan dat het gehele LEV-kader van kracht wordt.

- *De ILT vraagt zich af waaraan dit wordt getoetst? Wat zijn de gestelde eisen waaraan voldaan moet zijn (zie art 20g lid 1 onderdeel b WVW)?*