

Vergaderjaar 2011–2012

33 346

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met een uitbreiding van de reikwijdte van de recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten en de verhoging van de keuringsleeftijd voor oudere rijbewijshouders

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 februari 2012 en het nader rapport d.d. 13 juli 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 januari 2012, no. 11.003208, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de uitbreiding van de reikwijdte van de recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten en de verhoging van de keuringsleeftijd voor oudere rijbewijshouders, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een uitbreiding van de reikwijdte van de recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten met drugs, drugsgereleateerde delicten en alcoholdelicten waarbij het alcoholgehalte onder de wettelijke grenswaarden ligt. Daarnaast wordt de keuringsleeftijd voor oudere rijbewijshouders verhoogd van 70 jaar naar 75 jaar.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt onder meer opmerkingen over de verschillende toetsingscriteria in het kader van de recidiveregeling en over de verhoging van de keuringsleeftijd. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 januari 2012, no. 11.003208, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 februari 2012, no. W14.11.0552/IV, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van enkele inhoudelijke opmerkingen. Hieronder wordt nader op deze punten ingegaan.

1. Verschillende toetsingscriteria in het kader van de recidiveregeling

De huidige recidiveregeling geldt alleen voor verkeersdelicten die zijn gerelateerd aan het gebruik van alcohol in het verkeer waarbij het alcoholgehalte van de adem van de bestuurder boven de wettelijke grenswaarden ligt, te weten 0,5 promille (ervaren bestuurders) en 0,2 promille (beginnende bestuurders).¹ Kern van de regeling is dat het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt indien de rijbewijshouder binnen vijf jaar na een eerdere onherroepelijke veroordeling opnieuw een ernstig alcoholgerelateerd verkeersdelict begaat en daarvoor onherroepelijk strafrechtelijk veroordeeld is. Betrokkene kan pas weer in het bezit van een rijbewijs komen, indien hij door het afleggen van een rijexamen opnieuw zijn geschiktheid en rijvaardigheid heeft aangetoond. Het wetsvoorstel beoogt het rijden onder invloed van drugs en daaraan gerelateerde verkeersdelicten ook onder de reikwijdte van de recidiveregeling te brengen. Hiertoe worden de artikelen 8, eerste en vijfde lid van de Wegenverkeerswet (hierna: WVV 1994) toegevoegd aan artikel 123b WVV 1994.²

Artikel 8, eerste lid, van de WVV 1994 heeft niet alleen betrekking op het rijden onder invloed van drugs, maar is ook van toepassing op het rijden onder invloed van alcohol indien het alcoholgehalte in het bloed of van de adem onder de wettelijke grenswaarden ligt, maar de bestuurder vanwege zijn rijgedrag niettemin niet tot behoorlijk besturen in staat wordt geacht.³ De toelichting vermeldt in dit verband: «Het feit dat blijkens een rechterlijke beslissing wordt vastgesteld dat de betrokken bestuurder niet meer tot behoorlijk besturen in staat was, rechtvaardigt naar het oordeel van de regering de «puntwaardigheid», ook als het alcoholpromillage in die gevallen 1,3 of lager was en daarmee afwijkt van de ondergrens die wordt gehanteerd voor andere alcoholdelicten bij het tweede punt.»⁴ De Afdeling merkt hierover het volgende op.

¹ Artikel 123b, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994.

² Artikel 8, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 luidt: Het is een ieder verboden een voertuig te besturen of als bestuurder te doen besturen, terwijl hij verkeert onder zodanige invloed van een stof, waarvan hij weet of redelijkerwijs moet weten, dat het gebruik daarvan – al dan niet in combinatie met het gebruik van een nadere stof – de rijvaardigheid kan verminderen, dat hij niet tot behoorlijk besturen in staat moet worden geacht.

Het voorgestelde artikel 8, vijfde lid, van de Wegenverkeerswet 1994 luidt: Het is een ieder verboden een voertuig te besturen of als bestuurder te doen besturen na zodanig gebruik van een of meer van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen stoffen als bedoeld in het eerste lid, dat het gehalte in zijn bloed van de bij de stof vermelde meetbare stof, of in geval van gebruik van meer stoffen als bedoeld in het eerste lid die bij algemene maatregel van bestuur aangewezen zijn als groep, het totale gehalte in zijn bloed van de bij die stoffen vermelde meetbare stoffen, bij een onderzoek hoger blijkt te zijn dan de daarbij vermelde grenswaarden (Kamerstukken II, 2010/11, 32 859, nr. 2, blz. 1).

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 859, nr. 3, blz. 9.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 4.

Naar het de Afdeling voorkomt, heeft het wetsvoorstel het gevolg dat er twee verschillende toetsingscriteria komen te gelden bij de toepassing van de recidiveregeling. Indien het alcoholgehalte boven de wettelijke grenswaarden ligt, geldt als toetsingscriterium een ondergrens van 1,3 promille bij een tweede veroordeling alvorens de geldigheid van het rijbewijs van rechtswege vervalt. Bij verkeersdelicten waarbij het alcoholgehalte onder de wettelijke grenswaarden ligt, te weten 0,5 promille (ervaren bestuurders) en 0,2 (beginnende bestuurders), is het toetsingscriterium of de bestuurder tot behoorlijk besturen in staat was alvorens de geldigheid van het rijbewijs van rechtswege vervalt.

Dit kan in de praktijk tot het volgende onderscheid leiden:

Op grond van het wetsvoorstel verliest een persoon na een tweede veroordeling zijn rijbewijs van rechtswege, indien de bestuurder niet tot behoorlijk besturen in staat was en het alcoholpromillage onder de wettelijke limiet lag (artikel 8, eerste lid, WVV 1994). Tegelijkertijd verliest een ander persoon, waarvan kan worden aangenomen dat deze ook niet tot behoorlijk besturen in staat was, zijn rijbewijs niet van rechtswege zolang het alcoholpromillage bij een tweede veroordeling boven de wettelijke limiet ligt (artikel 8, tweede of derde lid WVV 1994) maar niet hoger is dan 1,3 promille. Als toetsingscriterium voor de recidiveregeling geldt in dat geval een ondergrens van 1,3 promille en niet het toetsingscriterium of de bestuurder tot behoorlijk besturen in staat was.

De Afdeling vraagt zich af of het de bedoeling is dat het toetsingscriterium of de bestuurder tot behoorlijk besturen in staat is, niet geldt in het geval het alcoholgehalte boven de wettelijke limiet ligt maar niet hoger is dan 1,3 promille. Mocht dit werkelijk de bedoeling zijn, dan acht zij dit niet in overeenstemming met de kern van de recidiveregeling. Uit de toelichting blijkt dat de regering van oordeel is dat de recidiveregeling van toepassing moet zijn op bestuurders die niet meer tot behoorlijk besturen in staat zijn en dien ten gevolge een ernstig alcoholgerelateerd verkeersdelict begaan.¹ Dit komt in het wetsvoorstel niet tot uitdrukking nu het toetsingscriterium, te weten of de bestuurder tot behoorlijk besturen in staat was, op grond van het wetsvoorstel niet geldt voor een bestuurder die een alcoholgehalte boven de wettelijke limiet heeft.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen en in het kader van de recidiveregeling te voorzien in gelijke rechtsgevolgen (behoud/verlies van rechtswege rijbewijs) voor materieel dezelfde gedragingen.

1. Verschillende toetsingscriteria in het kader van de recidiveregeling

Naar het oordeel van de Afdeling heeft het wetsvoorstel tot gevolg dat er sprake zal zijn van twee verschillende toetsingscriteria: bij een alcoholgehalte boven de grenswaarde zou het toetsingscriterium gelden dat er bij de tweede onherroepelijke veroordeling sprake moet zijn van een promillage van meer dan 1,3, terwijl bij een alcoholgehalte onder de grenswaarde het toetsingscriterium zou zijn of de betrokken bestuurder wel tot behoorlijk besturen in staat was, alvorens de geldigheid van het rijbewijs van rechtswege vervalft.

In antwoord hierop wordt het volgende opgemerkt. Aanleiding voor het ongeldig worden van het rijbewijs in geval van recidive is en blijft, ook met het onderhavige wetsvoorstel, het gevaar voor de verkeersveiligheid. Tot nu is aan dit criterium invulling gegeven door in het huidige artikel 123b, eerste lid, uit te gaan van een concreet promillage waarvan bij de tweede onherroepelijke afdoening sprake moet zijn. Omdat het van rechtswege ongeldig worden van het rijbewijs een verstrekkende maatregel is, is bij de totstandkoming van de recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten, dit promillage niet vastgesteld op de wettelijke ondergrens (0,5 respectievelijk 0,2‰), maar op een hoger promillage. Bij de wet van 4 juni 2010 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de aanpassing van de vorderingsprocedure en de invoering van het alcoholslotprogramma (Stb. 2010, 259) is dit promillage in artikel 123b, eerste lid, gesteld op meer dan 1,3. Het onderhavige wetsvoorstel brengt geen wijziging aan in deze keuze. Het bovenstaande houdt derhalve in dat als bij een tweede verkeersdelict een promillage van boven de 1,3 is geconstateerd en dit delict onherroepelijk is afgedaan, het rijbewijs vanaf dat tijdstip van rechtswege ongeldig is geworden. Ook bij lagere promillages kan uiteraard sprake zijn van een gevaar voor de verkeersveiligheid, maar bij die promillages volgt op grond van artikel 123b, eerste lid, niet van rechtswege ongeldigheid van het rijbewijs, maar zijn, naast de strafrechtelijke sancties, zoals bijvoorbeeld de oplegging van de verplichting tot deelname aan het alcoholslotprogramma. Deze maatregelen staan naar onze mening meer in verhouding tot de overtreding dan de overtreding te laten meetellen in het kader van de recidiveregeling. In dit wetsvoorstel wordt onder het toetsingscriterium «gevaar voor de verkeersveiligheid» voor het van rechtswege vervallen van de geldigheid van een rijbewijs in geval van recidive een onherroepelijke afdoening wegens overtreding van artikel 8, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 toegevoegd. De rechtvaardiging van het feit dat hierbij geen concreet promillage is vereist, is dat een veroordeling op grond van dit artikellid alleen plaatsvindt als concreet

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.

is bewezen dat de betrokken bestuurder niet meer tot behoorlijk besturen in staat moet worden geacht. Iemand die daarvoor onherroepelijk is veroordeeld, vormde in dat concrete geval een gevaar voor de verkeersveiligheid en dient om de redenen die hiervoor zijn genoemd, zijn rijbewijs van rechtswege te verliezen. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

2. Verhoging keuringsleeftijd

Het wetsvoorstel regelt dat de keuringsleeftijd met vijf jaar wordt verschoven van 70 naar 75 jaar. Deze verhoging kan aldus de toelichting feitelijk het effect hebben dat een rijbewijshouder pas een eerste rijbewijskeuring op 79 jarige leeftijd krijgt in plaats van op de huidige 74 jarige leeftijd.¹

De verhoging wordt gemotiveerd door middel van een verwijzing naar de wens van de Tweede Kamer. Omdat mensen langer gezond blijven, zou dit een vertaling moeten hebben in een verhoging van de keuringsleeftijd van 70 naar 75 jaar.

De toelichting vermeldt dat door de verhoging van de leeftijdslimiet, er jaarlijks één verkeersdode en circa zeven ernstig verkeersgewonden meer zullen zijn. Daar staat tegenover dat dit een aanzienlijke kosten- en tijdsbesparing voor burgers betekent, aldus de toelichting.² De Afdeling merkt het volgende op over de motivering in de memorie van toelichting.

De Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (hierna: SWOV) heeft opgemerkt dat gelet op het veelal oplopen van de prevalentie (de mate waarin een aandoening onder oudere automobilisten voorkomt) met de leeftijd, het argument discutabel is dat de ouderen van nu vitaler zijn dan de ouderen van vroeger en dat daarom de keuringsleeftijd verhoogd kan worden. Het is waar dat de manier van leven van elke generatie ouderen weer anders is, maar een verandering in de manier van leven impliceert niet automatisch dat de rijgeschiktheid verbetert, aldus de SWOV.³ De Afdeling wijst erop dat in de toelichting geen aandacht wordt geschonken aan de vraag hoe dit standpunt van de SWOV zich verhoudt tot de motivering van het wetsvoorstel.

De toelichting vermeldt dat een aanzienlijk deel van de oudere bestuurders momenteel een hulpmiddel (zoals een bril) of een beperking (niet rijden in het donker) voorgeschreven krijgt naar aanleiding van een keuring.¹ Tegelijkertijd blijkt dat de SWOV enkel een zeer ruwe schatting heeft kunnen geven van het effect van de leeftijdsverhoging op deze groep van automobilisten die verplicht wordt een hulpmiddel aan te schaffen of in het voertuig moet aanbrengen om het rijbewijs te vernieuwen. Het CBR kon op korte termijn geen gegevens verstrekken over de aandoening die men heeft en het hulpmiddel dat daarbij wordt voorgeschreven om het rijbewijs te kunnen vernieuwen.⁴

Gelet op de mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel voor de verkeersveiligheid acht de Afdeling het van belang dat aan de motivering van het wetsvoorstel nauwkeurige onderzoeksresultaten ten grondslag liggen in plaats van de huidige ruwe schattingen van de SWOV op dit onderdeel.

De SWOV gaf in 2010 aan dat onderzoek wordt verricht op het terrein van de rijgeschiktheid naar de relatie tussen functiestoornissen en ongevals-betrokkenheid, naar de ontwikkeling van testen waarmee de rijgeschiktheid van automobilisten kan worden getoetst, en naar de ontwikkeling van compensatiestrategieën die het mogelijk maken om ondanks de aanwezigheid van functiestoornissen toch veilig aan het verkeer deel te nemen.⁵ Uit de toelichting blijkt niet of de resultaten inmiddels bekend zijn van bovenstaand onderzoek en of deze resultaten zijn betrokken bij de keuze om de keuringsleeftijd te verhogen.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 5.

² *Idem.*

³ SWOV, «Effect van verhoging van de keuringsleeftijd op de verkeersveiligheid», paragraaf 2.3.

⁴ SWOV, «Effect van verhoging van de keuringsleeftijd op de verkeersveiligheid», paragraaf 4.2.

⁵ SWOV-Factsheet, «ouderen in het verkeer», blz. 3.

De Afdeling adviseert de memorie van toelichting in het licht van het vorenstaande aan te vullen.

2. Verhoging keuringsleeftijd

De Afdeling maakt enkele opmerkingen betreffende de onderbouwing in de memorie van toelichting van het voorstel tot verhoging van de keuringsleeftijd.

Allereerst merkt de Afdeling op dat in de toelichting geen aandacht wordt geschonken aan de vraag hoe het standpunt van de SWOV dat een verandering van de manier van leven niet automatisch leidt tot verbetering van de geschiktheid, zich verhoudt tot de onderbouwing van het wetsvoorstel op dit punt. In reactie hierop wordt erop gewezen dat de SWOV tegelijk aangeeft dat uit cijfers van het CBR blijkt dat maar weinig oudere bestuurders definitief worden afgekeurd. Dit punt is in de memorie van toelichting verduidelijkt.

De Afdeling geeft verder aan het van belang te vinden dat er nauwkeurige onderzoekresultaten ten grondslag liggen aan het wetsvoorstel, gelet op de mogelijke gevolgen voor de verkeersveiligheid. Tevens vraagt de Afdeling of de resultaten van de door SWOV in haar factsheet genoemde onderzoeken inmiddels gereed zijn en in hoeverre deze zijn betrokken bij de keuze om de keuringsleeftijd te verhogen.

Het wetsvoorstel is, zo wordt aangegeven in reactie op de daartoe strekkende vraag van de Afdeling, onderbouwd met een onderzoek verricht door de SWOV naar de effecten van het wetsvoorstel op de verkeersveiligheid. Op basis van de beschikbare gegevens heeft de SWOV de gevolgen voor de verkeersveiligheid in beeld gebracht. Hierin is de kennis verwerkt, zoals deze op dat moment beschikbaar was.

Inmiddels heeft een onderzoek plaatsgevonden naar de medische keuringen ten behoeve van het rijbewijs (Onderzoeken rijvaardigheid en geschiktheid, AEF, Utrecht 17 april 2012). In dit onderzoek is onder andere de aanbeveling opgenomen om te bezien of de keuringsleeftijd in zijn geheel zou kunnen vervallen. Ook de SWOV had in het onderzoek naar de effecten van de voorgenomen leeftijdsverhoging op de verkeersveiligheid een vergelijkbare aanbeveling opgenomen, zij het dat de SWOV hier aan ook de invoering van een meldplicht had gekoppeld. Een beslissing hierover vereist allereerst een zorgvuldig onderzoek naar de effecten hiervan op de verkeersveiligheid en naar de mogelijkheden van en voorwaarden waarop afschaffing van de keuringsleeftijd zou kunnen worden gerealiseerd en welke alternatieven er eventueel zijn. Bij de beschrijving van de verschillende alternatieven zullen de lasten voor de burgers die hieruit voortvloeien, in kaart worden gebracht. Ik ga daarom hiernaar vervolgonderzoek doen. Dit wetsvoorstel is daarom een eerste stap in de versoepeling van het omgaan met de keuringsleeftijd. Zowel het onderzoek van de SWOV als het eerder vermelde onderzoek naar de medische keuringen zie ik als ondersteuning van het onderhavige wetsvoorstel. Gezien de mogelijke effecten van de verhoging van de keuringsleeftijd op de verkeersveiligheid, waar ook de Afdeling in haar advies op wijst, zal ik de effecten van het wetsvoorstel monitoren.

De onderzoeken die door de SWOV zijn vermeld in de factsheet «Ouderen in het verkeer» van 2010 betreffen, in tegenstelling tot waarvan de Afdeling van lijkt uit te gaan, geen aankondigingen van lopende of te ondernemen onderzoeken. In de factsheet baseert de SWOV zich voor haar conclusies en aanbevelingen op een aantal reeds uitgevoerde onderzoeken. In de factsheet is op verschillende plaatsen een verwijzing naar die onderzoeken opgenomen.

3. Overgangsrecht

Artikel II van het wetsvoorstel voorziet in overgangsrecht. De toelichting vermeldt dat alleen de drugsdelicten die na het tijdstip van inwerking-treding van deze wet worden begaan, onder de werking van de recidive-regeling vallen.¹

De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel niet alleen van toepassing is op drugsdelicten (artikel 8, eerste en vijfde lid, van de WVV1994), maar ook betrekking heeft op ernstige verkeersdelicten indien het alcoholgehalte in het bloed of van de adem onder de wettelijke grenswaarden ligt, maar de bestuurder vanwege zijn rijgedrag niettemin niet tot behoorlijk besturen in staat wordt geacht (artikel 8, eerste lid, van WVV 1994). Nu het wetsvoorstel een aanscherping bevat van de recidiveregeling ten nadele van de rijbewijshouder, adviseert de Afdeling ook alcoholdelicten op grond van artikel 8, eerste lid, van de WVV 1994, die zijn begaan voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet buiten de werking van de recidiveregeling te laten vallen.

De Afdeling adviseert artikel II, onderdelen a en c, en de toelichting in het licht van het vorenstaande aan te passen.

3. Overgangsrecht

De Afdeling adviseert ook alcoholdelicten op grond van artikel 8, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 die zijn begaan voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet buiten de werking van de recidiveregeling te laten en het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op dit punt aan te passen. Dit standpunt van de Afdeling wordt gedeeld, maar aanpassing van het wetsvoorstel is niet nodig, omdat artikel 8, eerste lid, al is opgenomen in het voorgestelde artikel II, onderdelen a en c. De in deze onderdelen opgenomen beperking tot gevallen van rijden onder invloed van de rijvaardigheid beïnvloedende stoffen anders dan alcohol is opgenomen omdat het niet voldoet aan een bevel, gegeven krachtens artikel 163, zesde, achtste of negende lid, om mee te werken aan een onderzoek naar het gebruik van de rijvaardigheid beïnvloedende stoffen anders dan alcohol thans reeds valt onder de huidige reikwijdte van de recidiveregeling en het derhalve voor deze delicten niet nodig is overgangsrecht te creëren. Wel is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel op enkele punten van technische aard aan te passen. Allereerst is gebleken is dat in de regelgeving betreffende de invoering van het alcoholslotprogramma in enkele artikelen in de wet abusievelijk een onjuiste verwijzing is opgenomen. De aanvulling behelst de correctie van deze onjuiste verwijzingen. Verder is in een artikel een bepaling verduidelijkt. Tenslotte gaat het om de correctie van enkele formuleringen.

De Afdeling advisering van 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,
J. P. H. Donner*

¹ Toelichting bij artikel II.

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 Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus