

Vergaderjaar 2004–2005

29 844

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met verlaging van de wettelijke alcohollimiet voor beginnende bestuurders

Nr. 5

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 20 juli 2004 en het nader rapport d.d. 14 oktober 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 juni 2004, no. 04.002386, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met verlaging van de wettelijke alcohollimiet voor beginnende bestuurders, met memorie van toelichting.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd middels een wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 beginnende bestuurders te verbieden een motorrijtuig te besturen waarvoor een rijbewijs is vereist, bij 88 microgram alcohol per liter uitgeademde lucht of een bloedalcoholgehalte (BAG) dat hoger ligt dan 0,2 promille. Met dit verbod wordt afgeweken van het algemene verbod dat de grens legt bij meer dan 220 microgram alcohol per liter uitgeademde lucht of een BAG dat hoger ligt dan 0,5 promille.

Reden voor het indienen van het wetsvoorstel is dat uit onderzoeken blijkt dat bestuurders die kort hun rijbewijs hebben, relatief vaak betrokken zijn bij verkeersongevallen. Een verlaging van het maximum alcoholpromillage van 0,5 naar 0,2 voor beginnende bestuurders leidt volgens de resultaten van deze onderzoeken tot minder doden en gewonden in het verkeer.

De Raad van State maakt opmerkingen over de doelgroep, bromfietzers, het begrip beginnende bestuurder en het overgangsrecht en is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 juni 2004, nr. 002 386, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 juli 2004, nr. W09.04.0242/V, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State maakt opmerkingen over de doelgroep, bromfietzers, het begrip beginnende bestuurder en het overgangsrecht en is van oordeel dat in dat verband enige aanpassing van het voorstel van wet wenselijk is. Hieronder wordt ingegaan op de opmerkingen van de Raad van State.

1. Doelgroep

1a. Bij de ongevalsbetrokkenheid van beginnende bestuurders is als uitgangspunt genomen dat de groep bestuurders van 18 tot 24 jaar gemiddeld

50% kans heeft op een ongeval tegenover 20% van de groep van 25 jaar en ouder. Wanneer iemand het rijbewijs in het negentiende levensjaar haalt, valt hij na vijf jaar nog in de leeftijdsgroep met een verhoogde kans op een ongeval (tot en met 24 jaar). De toelichting gaat niet in op de vraag of voor bestuurders die na vijf jaar nog in de verhoogde risicogroep vallen, een verlengde termijn van verlaging van het promillage noodzakelijk is om de doelstelling (vermindere van verkeersslachtoffers) te bereiken, mede in verband met jeugdige roekeloosheid. De Raad adviseert voor de leeftijdsgroep tot en met 24 jaar het verbod van rijden met meer dan 0,2 promillage alcohol in te voeren.

1a. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet is ervoor gekozen om de voorgestelde verlaging van de wettelijke alcohollimiet te laten gelden voor de gehele groep van beginnende bestuurders en niet te koppelen aan een bepaalde leeftijd. De reden hiervoor is gelegen in de verhoogde ongevals-betrokkenheid van deze categorie bestuurders in het algemeen, indien hij een motorvoertuig gaat besturen met een alcoholpromillage tussen de 0,2 en de 0,5 promille. Deze ongevalsbetrokkenheid wordt veroorzaakt doordat de beginnende bestuurder door het slagen voor het rijexamen weliswaar heeft blijk gegeven te beschikken over de vereiste basiskennis en vaardigheden om aan het gemotoriseerd verkeer deel te nemen, maar daarmee in zijn algemeenheid nog niet beschikt over de ervaring en routine die nodig is om eventuele effecten van licht alcoholgebruik te compenseren.

Voor het begrip beginnende bestuurder is aansluiting gezocht bij een van de andere maatregelen die op deze categorie bestuurders betrekking heeft en die reeds op 30 maart 2002 van kracht werd, namelijk de maatregel met betrekking tot het beginnersrijbewijs. Volgens de definitiebepaling in de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid moet onder beginnende bestuurder worden verstaan de bestuurder van een motorrijtuig voor het besturen waarvan een rijbewijs vereist is, indien nog geen vijf jaren zijn verstreken na de datum van eerste afgifte, voor zover deze op of na 30 maart 2002 heeft plaatsgevonden. Hiermee is in de afgelopen jaren het begrip beginnende bestuurder in feite ingeburgerd. In het spraakgebruik betreft het een rijbewijshouder die nog geen vijf jaar beschikt over zijn rijbewijs. Nu het onderhavige wetsvoorstel op dezelfde doelgroep betrekking heeft als de regeling rond het beginnersrijbewijs en het niet wenselijk is dat er in de verkeerswetgeving verschillende interpretaties bestaan voor het begrip beginnende bestuurders is ook voor het onderhavige wetsvoorstel aansluiting gezocht bij het inmiddels ingeburgerde begrip.

De Raad stelt dat het in de praktijk mogelijk is dat een jongere beginnende bestuurder na vijf jaar nog net in de risicogroep valt. Vooropgesteld kan worden dat de in onderzoeken gehanteerde leeftijdsscheiding (tot en met 24 jaar en vanaf 25 jaar) niet moet worden aangemerkt als een haarscherpe scheiding, maar moet worden gezien als een vanuit statistisch oogpunt noodzakelijke grens. In zijn algemeenheid kan worden aangenomen dat naarmate de (jonge beginnende) bestuurder ouder wordt en meer rijervaring heeft opgedaan, het ongevalsrisico minder wordt omdat de jeugdige overmoed geleidelijk aan afneemt en de rijervaring toeneemt. De termijn van vijf jaar geeft daarvoor voldoende gelegenheid. Voor de periode van vijf jaar is gekozen omdat op deze wijze wordt bewerkstelligd dat de voorgestelde maatregel op nagenoeg de gehele groep jonge beginnende bestuurders van toepassing is.

Gelet op bovenstaande overwegingen achten wij anders dan de Raad introductie van een verlengde termijn van verlaging van de alcohollimiet voor specifiek deze categorie jongere beginnende bestuurder niet nodig. wij hebben dan ook het advies van de Raad van State niet overgenomen om in het voorstel van wet voor de leeftijdsgroep tot en met 24 jaar een verbod op te nemen van rijden met een promillage van meer dan 0,2 promille. Wel is naar aanleiding van het advies van de Raad de toelichting op dit punt verduidelijkt.

1b. Het wetsvoorstel bevat geen leeftijdsgrens, omdat volgens de toelichting in zijn algemeenheid uit onderzoek is gebleken dat de effecten van alcoholgebruik die voor een meer ervaren bestuurder kunnen worden gecompenseerd door ervaring en routine, bij een minder ervaren bestuurder, ongeacht zijn leeftijd, zwaarder wegen. De toelichting stelt evenwel dat de hoge ongevals-

betrokkenheid van beginnende bestuurders vaak toe te schrijven is aan hun onervarenheid, maar deels ook aan jeugdige overmoed, omdat de groep beginnende bestuurders voor 85–90% bestaat uit jonge bestuurders.¹ Jonge leeftijd is dus op zichzelf een factor in de kans op ongelukken. De Raad acht het een gemis dat de toelichting niet ingaat op de vraag of oudere beginnende bestuurders (vanaf 25 jaar) wellicht door minder roekeloos gedrag ook minder gevaar veroorzaken in het verkeer. Daarbij stelt de Raad vast dat in de toelichting niet wordt aangetoond dat voor het opdoen van routine en ervaring vijf jaren nodig zijn. Mogelijk zal de voorgestelde verlaging van het alcoholpromillage voor deze groep derhalve in mindere mate nodig zijn om het beoogde effect te sorteren. De Raad adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

1b. Zoals onder a reeds is opgemerkt, is uit onderzoek komen vast te staan dat alle beginnende bestuurders, derhalve ook de oudere beginnende bestuurders die rijden met een promillage tussen de 0,2 en de 0,5 promille een verhoogd ongevalsrisico hebben. Dat dit verhoogde ongevalsrisico bij de oudere beginnende bestuurder lager ligt dan bij de jongere beginnende bestuurder, doet hieraan niet af. Zoals eerste ondergetekende in het Algemeen Overleg van 29 juni 2004 met de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat over de hoofdlijnen van de Nota Mobiliteit heeft aangegeven, heeft de verkeersveiligheid voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat topprioriteit. Elke dode en elke (zwaar)gewonde is er een te veel. Primair omdat een overlijden of het gewond raken zwaar ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer, maar ook omdat verkeersonveiligheid op andere terreinen ingrijpende consequenties heeft. Helaas moet, ondanks voortdurende inspanningen om het aantal verkeersslachtoffers terug te dringen, worden geconstateerd dat het aantal verkeersdoden in 2003 is gestegen ten opzichte van de voorgaande jaren. Er is het kabinet dan ook veel aan gelegen om alle mogelijke maatregelen te treffen die nodig zijn om te voorkomen dat de tot voorheen dalende lijn blijvend wordt doorbroken.

Nu uit onderzoek is komen vast te staan dat ook de oudere beginnende bestuurders een verhoogd ongevalsrisico lopen, houden wij vast aan het oorspronkelijke voorstel om de voorgestelde verlaging van de wettelijke limiet te laten gelden voor alle beginnende bestuurders. Voor de overweging waarom is gekozen voor de periode van vijf jaar wordt verwezen naar het antwoord onder 1a. Overeenkomstig het advies van de Raad van State is een en ander in de toelichting nader verduidelijkt.

2. Bromfietzers

Jongeren vanaf 16 jaar mogen op een bromfiets rijden, zonder dat daarvoor een rijbewijs is vereist. Voor deze weggebruikers geldt een maximum alcoholpromillage van 0,5. De Raad mist in de toelichting een uiteenzetting over de acceptatie van het verlagen van het maximum promillage naar 0,2 voor bestuurders van een personenauto of motor door jongeren die bromfiets hebben gereden. Tevens acht de Raad het een gemis dat de memorie van toelichting niet ingaat op de vraag of ook voor bromfietzers een verlaging van het alcoholpromillage in het licht van de doelstelling gerechtvaardigd zou zijn. De Raad adviseert ook voor bromfietzers in de leeftijd tot 24 jaar het maximale alcoholpromillage te stellen op 0,2.

2. Anders dan bij de categorie beginnende automobilisten is er geen onderzoek bekend waaruit blijkt dat een verlaging van de wettelijke limiet ook voor (beginnende) bromfietzers een bijdrage levert aan een verlaging van het aantal verkeersslachtoffers. Daarom is destijds bij het opstellen van het wetsvoorstel de aandacht vooral gericht op de groep beginnende automobilisten, waarvan de kwetsbaarheid wel uit onderzoek is gebleken. Bovendien speelt een rol dat thans voor het besturen van een bromfiets alleen een bromfietscertificaat vereist is. Bromfietzers aan wie ooit een rijbewijs is afgegeven, zijn van deze verplichting uitgezonderd. Dit onderscheid leidt ertoe dat de categorie beginnende bromfietser niet goed vast te stellen is. Het kabinet is evenwel voornemens op korte termijn te komen met een voorstel om een rijbewijs ook verplicht te stellen voor het besturen van een bromfiets. Daarmee zullen de beginnende bromfietzers automatisch onder de werking van het in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde verbod van artikel 8, derde lid, komen te vallen. Wij streven ernaar dit voorstel in de loop van 2005

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1, tweede tekstblok.

aan de Tweede Kamer te kunnen aanbieden en het bromfietsrijbewijs per 1 januari 2007 verplicht te stellen.

Er zijn geen gegevens beschikbaar betreffende de vraag of een bromfietser die na het behalen van zijn rijbewijs overstapt op de auto of de motor al dan niet de voorgestelde verlaagde alcohollimiet accepteert. Een inschatting van die acceptatiegraad kan dan ook niet worden gegeven.

Gelet op bovenstaande overwegingen en het gestelde onder punt 1a achten wij, anders dan de Raad van State, het niet wenselijk ook voor bromfietzers in de leeftijd tot 24 jaar een verlaging van de alcohollimiet naar 0,2 promille in te voeren. Wel is de toelichting aangevuld met een passage waarin op het bovenstaande wordt ingegaan.

3. Begrip beginnende bestuurder

Volgens de toelichting wordt bij het begrip beginnende bestuurder aangesloten bij de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid. Hierin wordt onder een beginnende bestuurder verstaan een bestuurder van een motorrijtuig voor het besturen waarvan een rijbewijs vereist is, gedurende een periode van vijf jaar na de datum waarop aan hem voor de eerste maal een rijbewijs is afgegeven, voorzover deze afgifte op of na 30 maart 2002 heeft plaatsgevonden. In het voorgestelde derde lid van artikel 8 wordt het begrip beginnende bestuurder niet gebruikt, noch bevat de Wegenverkeerswet 1994 een definitie van dit begrip. Het wetsvoorstel omschrijft weliswaar het begrip beginnende bestuurder, maar bevat niet de beperking dat het gaat om bestuurders met rijbewijzen die zijn afgegeven op of na 30 maart 2002. De Raad adviseert in artikel 8, derde lid, een zinsnede op te nemen waaruit blijkt dat het alleen rijbewijzen betreft die zijn afgegeven op of na 30 maart 2002.

3. Het advies van de Raad op dit punt hebben wij overgenomen.

4. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

4. De redactionele kanttekening is verwerkt.

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

Ik moge U hierbij, mede namens mijn ambtgenoot van Justitie, het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit voorstel te besluiten.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W09.04.0242/V met een redactionele kanttekening die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel I, onder B, tweede lid, «onder b» vervangen door: onderdeel b.