

Vergaderjaar 2005–2006

**30 438**

## **Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de wijziging in de procedure betreffende de aanvraag en afgifte van rijbewijzen**

**Nr. 5**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 2 december 2005 en het nader rapport d.d. 18 januari 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 3 oktober 2005, no. 05.003664, 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 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de wijziging in de procedure betreffende de aanvraag en afgifte van rijbewijzen, met memorie van toelichting.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 oktober 2005, nr. 05.003664, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 2 december, nr. W09.05.0421/V, bied ik U hierbij aan.

*Het voorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 (verder: Wvw) voorziet in een nieuwe procedure voor de aanvraag en de afgifte van rijbewijzen. In het bijzonder op grond van beveiligingsredenen wordt voorgesteld het rijbewijsdocument op centraal niveau aan te maken.*

*De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking over de niet erkenning van buitenlandse rijbewijzen als identificatiedocument bij de aanvraag van een Nederlands rijbewijs. Hij is van oordeel dat in verband daarmee het wetsvoorstel aanpassing behoeft.*

*Evenals het Nederlandse rijbewijs, is een rijbewijs dat is afgegeven door het daartoe bevoegde gezag in een andere lidstaat van de Europese Unie of in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte een identificatiedocument als bedoeld in de Wet op de identificatieplicht (artikel 1, eerste lid, vierde onderdeel), indien aan de volgende voorwaarden is voldaan, de houder van het rijbewijs moet in Nederland woonachtig zijn, de bij de Wvw vastgestelde termijn van geldigheid in Nederland moet niet zijn verstreken en het rijbewijs moet voorzien zijn van een pasfoto van de houder. Deze buitenlandse rijbewijzen zijn tevens erkend als bewijs van rijvaardigheid in Nederland (artikel 108, eerste lid, onder h, Wvw).*

*Het Nederlandse én de hiervoor genoemde buitenlandse rijbewijzen kunnen volgens de huidige regeling worden gebruikt als identificatiedocument bij de*

*aanvraag en de afgifte van een nieuw rijbewijs (artikel 111, tweede lid, Wvw, juncto artikel 1, eerste lid, vierde onderdeel, van de Wet op de identificatieplicht).*

*Het wetsvoorstel voorziet in de wijziging van artikel 111, tweede lid, zodanig dat de verwijzing naar artikel 1, eerste lid, vierde onderdeel, van de Wet op de identificatieplicht vervalst. Daardoor zijn de hiervoor genoemde buitenlandse rijbewijzen uitgesloten als identiteitsdocument bij de aanvraag en afgifte van rijbewijzen in Nederland. Voor de Nederlandse rijbewijzen geldt deze uitsluiting niet.*

*Door deze wijziging van artikel 111, tweede lid worden houders van buitenlandse rijbewijzen en houders van Nederlandse rijbewijzen ongelijk behandeld. Volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie EG is een dergelijk verschil in behandeling ingevolge het EG-verdrag verboden, tenzij een objectieve rechtvaardigingsgrond voorhanden is en tevens voldaan wordt aan het evenredigheidsvereiste.<sup>1</sup> Zoals uit de Nederlandse rijbewijzenzaak blijkt, kunnen verkeersveiligheid en fraudebestrijding objectieve rechtvaardigingsgronden zijn.<sup>2</sup>*

*In casu wordt in de toelichting aangevoerd dat de aanpassing van artikel 111, tweede lid, noodzakelijk is om fraude te voorkomen. De memorie van toelichting noemt als redenen hiervoor dat bij de buitenlandse rijbewijzen door de lange geldigheidstermijn de pasfoto slecht kan worden gebruikt om de identiteit vast te stellen en dat deze rijbewijzen in het land van herkomst veelal geen identificatiedocument zijn.<sup>3</sup>*

*Hoewel het voorkomen van fraude op zich dus een dwingende reden van algemeen belang kan vormen die een beperking van het vrije verkeer kan rechtvaardigen, is dit in het onderhavige geval in de memorie van toelichting onvoldoende aangetoond. Ten eerste geldt voor de huidige Nederlandse papieren rijbewijzen eveneens dat in sommige gevallen de pasfoto slecht gebruikt kan worden om de identiteit vast te stellen. Ten tweede zijn de buitenlandse rijbewijzen uit EU en EER-landen onder het geldende Nederlandse recht erkende identificatiedocumenten en rijvaardigheidsbewijzen, ongeacht de staat van onderhoud waarin deze documenten zich bevinden. De Raad adviseert artikel 1, eerste lid, vierde onderdeel, van de Wet op de identificatieplicht aan de voorgestelde wijziging van artikel 111, tweede lid, Wvw toe te voegen.*

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, doch maakt een opmerking over de niet erkenning van buitenlandse rijbewijzen als identificatiedocument bij de aanvraag van een Nederlands rijbewijs. Door de voorgestelde wijziging van artikel 111, tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994 zullen de houders van buitenlandse rijbewijzen anders worden behandeld dan de houders van Nederlandse rijbewijzen. De Raad merkt op dat volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie EG een dergelijk verschil in behandeling ingevolge het EG-verdrag verboden is, tenzij een objectieve rechtvaardigingsgrond voorhanden is en tevens voldaan wordt aan het evenredigheidsvereiste. Daarbij vermeldt de Raad dat fraudebestrijding een objectieve rechtvaardigingsgrond kan zijn. Volgens de Raad is in de memorie van toelichting onvoldoende aangetoond dat het voorkomen van fraude in het onderhavige geval een dwingende reden van algemeen belang kan vormen die een beperking van het vrije verkeer kan rechtvaardigen. De opmerkingen van de Raad hebben mij aanleiding gegeven de memorie van toelichting aan te vullen om duidelijk te maken dat het gerechtvaardigd is de identificatie met buitenlandse rijbewijzen bij de aanvraag en afgifte van Nederlandse rijbewijzen uit te sluiten. De belangrijkste doelstelling van dit wetsvoorstel is het proces van aanvraag en afgifte van rijbewijzen beter te beveiligen teneinde fraude met identiteitsbewijzen te voorkomen. Daartoe dient ook het uitsluiten van buitenlandse rijbewijzen als identificatiedocument bij de aanvraag van een Nederlands rijbewijs. De Raad merkt terecht op dat rijbewijzen afgegeven door het daartoe bevoegde gezag in een andere lidstaat van de Europese Unie of in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte een identificatiedocument als bedoeld in de Wet op de identificatieplicht is indien de houder van het rijbewijs in Nederland woonachtig is, zolang de bij de Wegenverkeerswet 1994 vastgestelde termijn van geldigheid in Nederland niet is versteken en mits het rijbewijs is voorzien

<sup>1</sup> Zaak C-315/03, Oulane, rechtsoverwegingen 31–35.

<sup>2</sup> Zaak C-246/00, Commissie vs. Nederland, rechtsoverweging 67.

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij Artikel I, onderdeel B.

van een pasfoto van de houder. Verder verwijst de Raad naar artikel 108, eerste lid, onderdeel h, van de Wegenverkeerswet 1994 ingevolge waarvan buitenlandse rijbewijzen tevens erkend zijn als bewijs van rijvaardigheid in Nederland. Verschil moet echter worden gemaakt tussen het incidenteel tonen van een buitenlands rijbewijs als bewijs van rijvaardigheid of het identificeren in het kader van de Wet op de identificatieplicht en het definitief omwisselen van een buitenlands rijbewijs voor een Nederlands rijbewijs. Aan dat laatste moeten strenge eisen worden gesteld om te voorkomen dat iemand zich een identiteit kan aanmeten die niet bij de persoon hoort. Daartoe hoort dat de medewerker van de afgevende instantie de echtheid van het buitenlands rijbewijs kan nagaan. In de Europese Unie zijn 110 modellen van rijbewijzen in omloop in 20 verschillende talen. Het is niet te realiseren dat de medewerkers van alle 650 gemeentelijke afgiftelecaties de vereiste kennis verwerven om te kunnen beoordelen of een buitenlands rijbewijs inderdaad is afgegeven door het daartoe bevoegde gezag in een andere lidstaat van de Europese Unie of in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of dat het om een vervalsing gaat. Weliswaar heeft de Europese Commissie een handleiding uitgegeven met afbeeldingen van alle 110 modellen. Dit is echter onvoldoende om bijvoorbeeld vervalsingen middels kleurenkopieën te kunnen vaststellen. Hiervoor zouden specimēn van alle 110 modellen aan alle 650 afgiftelecaties ter beschikking moeten worden gesteld. Dat is niet mogelijk.

De Raad merkt nog op dat voor de huidige Nederlandse papieren rijbewijzen eveneens geldt dat in sommige gevallen de pasfoto slecht gebruikt kan worden om de identiteit vast te stellen. Hier bestaat echter een verschil met sommige buitenlandse rijbewijzen. In een aantal landen hebben de rijbewijzen een onbeperkte geldigheidsduur. Het kan voorkomen dat iemand zich in Nederland vestigt die houder is van een rijbewijs dat reeds 20 jaar oud is. In dat geval is het vergelijk tussen de pasfoto en de persoon aan de balie veel moeilijker dan bij een Nederlands rijbewijs waarop de pasfoto maximaal 10 jaar oud is.

Het is geen onevenredig nadeel voor de aanvrager van een rijbewijs afkomstig uit een andere lidstaat van de Europese Unie of een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte om zich bij de aanvraag van een Nederlands rijbewijs te moeten identificeren met een ander identiteitsdocument. De buitenlandse aanvrager zal altijd ook over een paspoort of een identiteitskaart beschikken of over een vreemdelingen-document.

Het voorgaande toont aan dat het door de Raad geconstateerde verschil in behandeling van houders van buitenlandse rijbewijzen en houders van Nederlandse rijbewijzen niet in strijd is met het EG-verdrag.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een aantal andere wijzigingen van ondergeschikte aard in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te brengen. De eerste wijziging betreft een toevoeging aan de artikelen 115 en het nieuw in te voegen artikel 120a van de Wegenverkeerswet 1994 om beter rekening te houden met het feit dat in de nieuwe procedure van aanvraag en afgifte van rijbewijzen het moment van aanvraag en het moment van uitreiking op twee gescheiden momenten plaatsvinden. Daarnaast wordt een insequentie recht getrokken door voor te stellen dat niet alleen voor de verloren geraakte rijbewijzen een nieuw rijbewijs met een nieuwe geldigheidsduur van 10 jaren kan worden aangevraagd maar ook voor versleten of geheel of ten dele onleesbaar geworden rijbewijzen. Verder wordt het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen in plaats van de afgevende instantie de bevoegdheid gegeven om bij ontbrekende geschiktheid het rijbewijs ongeldig te verklaren om zo in het belang van de verkeersveiligheid te waarborgen dat de ongeldigverklaring snel kan geschieden. In het wetsvoorstel wordt in artikel 131 van de Wegenverkeerswet 1994 een foutieve verwijzing gecorrigeerd. Voor een toelichting op deze wijzigingen wordt verwezen naar de memorie van toelichting. Tenslotte werd in de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State vermeld dat een koppeling van het rijbewijzenregister aan de landelijk raadpleegbare deelverzameling van de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens zou worden gelegd, zodat voor de toelating tot het praktijkexamen, de aanvraag van een verklaring van rijvaardigheid of geschiktheid respectievelijk de aanvraag van een rijbewijs voor zover de aanvraag tot de Dienst Wegverkeer was gericht, geen afschrift uit de gemeen-

telijke basisadministratie persoonsgegevens meer hoeft te worden overgelegd wat tot een verlichting van de administratieve lasten van de burger zou leiden. Er is voor gekozen deze verandering van werkwijze reeds eerder in te voeren door middel van een wijziging van het Reglement rijbewijzen die uiteraard aan beide kamers der Staten-Generaal wordt voorgelegd. De desbetreffende passages zijn in de memorie van toelichting geschrapt.

*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