

Vergaderjaar 2010–2011

32 830

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 in verband met de implementatie van de derde rijbewijsrichtlijn

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. 27 mei 2011 en het nader rapport d.d. 22 juni 2011, 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 26 april 2011, no. 11.001024, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 in verband met de implementatie van de derde rijbewijsrichtlijn, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs (de derde rijbewijsrichtlijn).² De derde rijbewijsrichtlijn wijzigt richtlijn 91/439/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende het rijbewijs (de tweede rijbewijsrichtlijn) en herschikt de bepalingen van die richtlijn. De wijzigingen hebben vooral betrekking op de rijbewijscategorieën, de minimumleeftijd voor het besturen van motorrijtuigen, de geldigheidsduur van rijbewijzen en de normen waaraan examinatoren moeten voldoen. Niet al deze wijzigingen leiden tot aanpassing van de Wegenverkeerswet 1994. Een groot deel van de wijzigingen zal worden opgenomen in het Reglement rijbewijzen.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij de volgende kanttekeningen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 april 2011, nr. 11.001024, 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 27 mei 2011, no. W14.11.0136/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.

² Pb EU, L 403.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een aantal opmerkingen over de geldigheidsduur van de rijbewijzen, de beperking, schorsing of intrekking van een rijbewijs in een andere lidstaat en de implementatietermijn. Daarnaast maakt de Raad enkele redactionele kanttekeningen.

1. Geldigheidsduur rijbewijzen

De derde rijbewijsrichtlijn maakt voor de geldigheidsduur van rijbewijzen onderscheid tussen de verschillende categorieën motorrijtuigen. Ingevolge artikel 7, tweede lid, van de richtlijn moeten de voor de categorieën AM, A1, A2, A, B, B1 en BE afgegeven rijbewijzen een administratieve geldigheidsduur hebben van tien jaar en de voor de categorieën C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 en D1E afgegeven rijbewijzen een administratieve geldigheidsduur van vijf jaar. Dit betekent voor Nederland dat de geldigheidsduur van de rijbewijzen voor – kort gezegd – vrachtwagens en bussen afneemt van tien naar vijf jaar.

Artikel 7, tweede lid, van de derde rijbewijsrichtlijn wordt geïmplementeerd in het voorgestelde artikel 122, eerste en tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994, waarin de geldigheidsduur van rijbewijzen voor de verschillende categorieën motorrijtuigen is opgenomen. De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel de bevoegdheid om minimumleeftijden voor het besturen van motorrijtuigen vast te stellen, delegeert aan de regering. De toelichting maakt niet duidelijk waarom voor de geldigheidsduur is gekozen voor regeling bij wet en voor de minimumleeftijden voor regeling krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur. Wat het niveau van regelgeving betreft, zijn de geldigheidsduur en de minimumleeftijd naar het oordeel van de Afdeling van gelijke orde. Beide zijn ook gerelateerd aan categorieën motorrijtuigen, welke categorieën ingevolge artikel 118, tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994 bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.¹

De Afdeling adviseert in de toelichting aan het voorgaande aandacht te besteden en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

Ad 1. Geldigheidsduur van de rijbewijzen.

In reactie op de opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State dat de geldigheidsduur van rijbewijzen en de bevoegdheid tot het vaststellen van minimumleeftijden voor het niveau van de regelgeving van gelijke orde zijn en dat beide ook zijn gerelateerd aan categorieën motorrijtuigen die bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, is er alsnog voor gekozen ook de geldigheidsduur bij algemene maatregel van bestuur te regelen. De bepaling in het oorspronkelijke wetsvoorstel waarin de geldigheidsduur was geregeld is daartoe vervangen door een delegatiegrondslag om die geldigheidsduur bij algemene maatregel van bestuur te regelen.

2. Beperking, schorsing of intrekking rijbewijs in andere lidstaat

Ingevolge artikel 11, vierde lid, eerste alinea, van de derde rijbewijsrichtlijn weigert een lidstaat een rijbewijs af te geven aan een aanvrager wiens rijbewijs in een andere lidstaat is beperkt, geschorst of ingetrokken.² Deze bepaling wordt geïmplementeerd in het voorgestelde artikel 112, eerste lid, onder f, van de Wegenverkeerswet 1994. Daarin wordt echter de mogelijkheid geboden om niettemin een rijbewijs af te geven, indien voldaan is aan bij algemene maatregel van bestuur gestelde voorwaarden. Nu artikel 11, vierde lid, eerste alinea, van de richtlijn is geformuleerd als een verplichting tot weigering en niet als een bevoegdheid tot weigering, rijst de vraag hoe de voorgestelde bepaling zich verhoudt tot de derde rijbewijsrichtlijn. De toelichting gaat hier niet op in.

¹ Het Reglement rijbewijzen.

² Ingevolge artikel 8, vierde lid, van de tweede rijbewijsrichtlijn is de lidstaat in die situatie bevoegd de afgifte van een rijbewijs te weigeren.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

Ad 2. Beperking, schorsing of intrekking van een rijbewijs in een andere lidstaat

Op grond van artikel 11, vierde lid, eerste alinea, van richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs (PbEU L 403; verder de derde rijbewijsrichtlijn) weigert een lidstaat een rijbewijs af te geven aan een aanvrager wiens rijbewijs in een andere lidstaat is beperkt, geschorst of ingetrokken. Dit artikellid betreft alleen de omwisseling van EU-rijbewijzen en laat onverlet dat een nieuw rijbewijs kan worden behaald als is voldaan aan de daarvoor gestelde voorwaarden. Deze bepaling is daarom aldus geïnterpreteerd dat in deze gevallen het desbetreffende rijbewijs niet zonder meer kan worden afgegeven, maar dat het voor een persoon wel mogelijk moet blijven in bepaalde gevallen toch weer een nieuw rijbewijs te verkrijgen, mits hij dan wel aan nader te bepalen voorwaarden heeft voldaan. Stel bijvoorbeeld het geval dat van een persoon in een lidstaat het rijbewijs is ingetrokken en die persoon vervolgens zijn gewone woonplaats verplaatst naar Nederland. Door in het geheel niets te regelen, dan wel door vast te leggen dat de buitenlandse maatregel niet mag leiden tot afgifte van een rijbewijs, wordt het betrokkene onmogelijk gemaakt ooit weer een rijbewijs te halen: in de lidstaat van afgifte kan hij niet meer een rijbewijs aanvragen, omdat hij niet langer aan het woonplaatsvereiste voldoet en in Nederland, waar zijn normale woonplaats dan is, zou hij dat niet kunnen, omdat in dat geval geen rijbewijs zou mogen worden afgegeven. Dit is een onwenselijke situatie, die bovendien leidt tot een nadelige positie van de EU-onderdanen ten opzichte van de Nederlandse ingezetenen. Deze laatsten kunnen immers, ook na een maatregel die heeft geleid tot ongeldigheid of ongeldigverklaring van het rijbewijs, weer een nieuw rijbewijs aanvragen. Zij moeten dan, afhankelijk van de omstandigheden waaronder zij hun rijbewijs zijn kwijtgeraakt, wel aan bepaalde voorwaarden voldoen. Is bijvoorbeeld het rijbewijs ongeldig geworden op grond van artikel 123b, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 (de recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten), dan zal betrokkene eerst zijn rijvaardigheid en geschiktheid moeten aantonen voor de categorie of categorieën waarop de aanvraag betrekking heeft. Daarom is ervoor gekozen om in de door de Afdeling bedoelde gevallen voor de afgifte van een rijbewijs aansluiting te zoeken bij de voorwaarden waaronder het voor rijbewijshouders, van wie het rijbewijs in Nederland zijn geldigheid heeft verloren, mogelijk is om een nieuw rijbewijs aan te vragen. Omdat deze voorwaarden bij algemene maatregel van bestuur zijn geregeld, voorziet het wetsvoorstel in een delegatiegrondslag daartoe.

3. Implementatietermijn

Artikel 16, eerste lid, van de derde rijbewijsrichtlijn bepaalt dat de lidstaten uiterlijk 19 januari 2011 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen moeten vaststellen en bekendmaken om aan de daarin vermelde richtlijnbevestigingen te voldoen.

Nu de implementatietermijn niet is gehaald, is de Afdeling van mening dat aandacht dient te worden besteed aan de eventuele gevolgen daarvan.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

Ad 3. Implementatietermijn

Overeenkomstig de opmerking van de Afdeling is de memorie van toelichting aangevuld met een aparte paragraaf over de implementatietermijn. In deze paragraaf is tevens ingegaan op de gevolgen van de te late implementatie.

4. Redactionele kanttekeningen

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

Ad 4. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn overgenomen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel op één ander punt aan te passen. De derde rijbewijsrichtlijn verplicht de lidstaten tot het wederzijds erkennen van elkaars rijbewijzen en maakt de wederzijdse omwisseling van rijbewijzen mogelijk. De richtlijn geeft de lidstaten echter de ruimte om rijbewijzen die oorspronkelijk in derde landen zijn afgegeven en door een andere lidstaat zijn omgewisseld niet te erkennen. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was, om de integriteit van de Nederlandse rijbewijzen te waarborgen, ervoor gekozen om enkel die rijbewijzen uit derde landen te erkennen die ook direct in Nederland erkend worden op basis van de Regeling omwisseling niet-Nederlandse rijbewijzen. Een uitzondering zou dan worden gemaakt voor die gevallen, waarin men tevens houder is van een rijbewijscategorie, afgegeven door een lidstaat, die tevens het bezit van een andere – lagere – rijbewijscategorie impliceert. In dergelijke gevallen zou dan wel het volledige rijbewijs worden erkend. Bij de uitwerking hiervan in de lagere regelgeving en bij de voorbereiding van de inwerkingtreding bleek dit echter op veel praktische problemen te stuiten. Daarom is ervoor gekozen deze beperking op de wederzijdse erkenning van rijbewijzen alsnog te schrappen. Dit houdt in dat, net zoals thans het geval is, altijd alle 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, of in Zwitserland, worden erkend.

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 aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

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

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W14.11.0136/IV met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel I, onderdeel C in artikel 4z1 van de Wegenverkeerswet 1994 na «aangewezen richtlijn, of» invoegen: de aangewezen.
- Artikel I, onderdeel J, ten behoeve van de duidelijkheid herformuleren. Zie ook aanwijzing 52 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
- In artikel I, onderdeel K de woorden «vindt ongeldigverklaring plaats» schrappen.