No.W14.17.0082/IV 's-Gravenhage, 13 juni 2017

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 21 maart 2017 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Hoogland tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Militair Strafrecht in verband met de invoering van een verzwaarde en getrapte regeling voor rijontzeggingen wegens rijden onder invloed en ter verlaging van de ondergrens voor het ongeldig worden van het rijbewijs en voor de verplichte overgifte van het rijbewijs (Wet nuchter op weg), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat een striktere regeling van de ontzegging van de rijbevoegdheid en een verlaging van de wettelijke ondergrens voor het invorderen van het rijbewijs bij het rijden onder invloed van alcohol.[[1]](#footnote-1) Daartoe wordt de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994) gewijzigd.

De Afdeling onderschrijft het belang het aantal (dodelijke) slachtoffers als gevolg van alcoholgebruik in het verkeer zo doeltreffend mogelijk terug te dringen en zware alcoholovertreders adequaat te straffen. De Afdeling maakt echter opmerkingen over de noodzaak van verhoging van de pakkans voor overtreders, de proportionaliteit van een levenslange rijontzegging en over de substantiële vermindering van de bandbreedte tussen de alcohollimiet voor het besturen van voertuigen en die voor het invorderen van het rijbewijs (0,3 promille in plaats van de huidige 0,8 promille).

1. Het voorstel

Op grond van de bestaande regeling is het verboden een voertuig te besturen met meer dan 0,5 milligram alcohol per milliliter bloed (0,5 promille).[[2]](#footnote-2) Deze limiet wordt in het voorstel niet gewijzigd. In die zin is de citeertitel van het voorstel “Wet nuchter op weg” enigszins misleidend.[[3]](#footnote-3)

Het voorstel maakt een ontzegging van de rijbevoegdheid van tien jaar mogelijk voor een first offender bij rijden onder invloed. Bij recidive[[4]](#footnote-4) wordt een ‘getrapt stelsel’ ingevoerd, waarbij een rijontzegging kan worden opgelegd van 20 en 30 jaar tot levenslange rijontzegging in het geval van een vierde verkeersmisdrijf, met de mogelijkheid van herbeoordeling na 25 jaar.[[5]](#footnote-5) Thans kan op grond van de WVW 1994 de rijbevoegdheid voor ten hoogste vijf jaar worden ontzegd; bij recidive binnen vijf jaar voor tien jaar.[[6]](#footnote-6) Voorts wordt de wettelijke ondergrens voor het invorderen en het van rechtswege ongeldig verklaren van het rijbewijs verlaagd van 1,3 naar 0,8 promille. De laatste is de bestaande norm voor de beginnend bestuurders.[[7]](#footnote-7) Dit betekent dat zowel voor beginnend als niet-beginnend bestuurders dezelfde norm gaat gelden.

De voorgestelde wijzigingen hebben tot doel de verkeersveiligheid te verbeteren en de maatregelen afschrikwekkender te maken. Volgens de toelichting vergroot het voorstel de generale preventieve werking door de dreiging van een zwaardere straf voor potentiële overtreders en de specifieke preventieve werking gericht op de groep notoire drank- en/of drugsrijders. Ten tweede beoogt dit voorstel de groep notoire recidivisten strenger te straffen.[[8]](#footnote-8)

2. Beoordeling voorstel

a. *Pakkans*
Volgens de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) waren er in 2015 naar schatting 75-140 verkeersdoden als gevolg van rijden onder invloed. Ongeveer twee derde van alle ernstige alcoholongevallen (50-95 doden per jaar) wordt veroorzaakt door de relatief kleine groep zware alcoholovertreders (overtreders met een bloedalcoholgehalte van 1,3 promille of hoger). Het aantal zware alcoholovertreders in Nederland ligt op 90.000 tot 125.000. Jaarlijks worden ongeveer 7.500 van hen door de politie aangehouden.[[9]](#footnote-9) Ten minste 45% van hen is hardnekkig in hun overtredingsgedrag en blijft ook na aanhouding door de politie met te veel alcohol op rijden.[[10]](#footnote-10)

Het is duidelijk dat rijden onder invloed van alcohol gevaar oplevert voor de verkeersveiligheid. De Afdeling onderschrijft dan ook het belang om het aantal (dodelijke) slachtoffers als gevolg van alcoholgebruik in het verkeer zo doeltreffend mogelijk terug te dringen en zware alcoholovertreders adequaat te straffen.

Daarbij moet wel vermeld worden dat het volgens de SWOV onzeker is of een verzwaring van de sancties tot een substantiële daling van het rijden onder invloed zal leiden. De zwaarte van de straffen voor rijden onder invloed lijkt namelijk minder invloed te hebben op de overtreding dan de pakkans.[[11]](#footnote-11) Dat betekent dus dat verhoging van de politie-inzet van cruciaal belang is.[[12]](#footnote-12) De toelichting gaat op dit punt niet in.
De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de verhoging van de pakkans en de vraag of zonder deze, verzwaring van de sancties het beoogd effect zal hebben.

b. *Tijdelijke en* *levenslange rijontzegging*

De Afdeling acht de voorgestelde langere duur van de *tijdelijke* rijontzegging
(20 tot 30 jaar) aanvaardbaar voor recidiverende zware alcoholovertreders, als zij bovendien schuldig zijn bevonden aan een ongeval met ernstige gevolgen. In het voorstel is deze langere duur alleen gekoppeld aan recidive, dus zonder verdere gevolgen. De Afdeling acht de proportionaliteit van deze algemene verhoging onvoldoende aangetoond en adviseert dan ook deze sanctie te beperken tot verkeersmisdrijven die onder invloed van alcohol zijn begaan en waardoor een ander is gedood of zwaar letsel heeft bekomen, dan wel waarbij de plaats van het ongeval is verlaten.[[13]](#footnote-13)

De proportionaliteit van een levenslange rijontzegging acht de Afdeling vooralsnog niet aangetoond, ook al kan deze op grond van het voorstel alleen worden opgelegd bij herhaaldelijke overtreding en voorziet het voorstel in de mogelijkheid van herbeoordeling na 25 jaar. Waarom de voorgestelde langere duur van de tijdelijke rijontzegging niet volstaat, is bovendien niet gemotiveerd.[[14]](#footnote-14)

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de voorgestelde langere duur van de tijdelijke rijontzegging te beperken tot verkeersmisdrijven die onder invloed van alcohol zijn begaan en waardoor een ander is gedood of zwaar letsel heeft bekomen. Verder adviseert zij de voorgestelde levenslange ontzegging van de rijbevoegdheid[[15]](#footnote-15) te schrappen.

c*. De voorgestelde grens voor het invorderen van het rijbewijs*

Het voorstel leidt ertoe dat de bandbreedte tussen de alcohollimiet voor het besturen van voertuigen (nu 0,5 promille) en de limiet voor de invordering van het rijbewijs door de politie[[16]](#footnote-16) (in het voorstel 0,8 promille in plaats van de huidige 1,3) substantieel kleiner wordt: deze bedraagt 0,3 promille in plaats van de huidige 0,8 promille.[[17]](#footnote-17) Dat betekent dat tussen de wettelijke limiet voor het rijden met drank op en de invordering van het rijbewijs in de praktijk slechts twee à drie alcoholische consumptie zitten. Gevolg is dat het verschil tussen niet strafwaardige situaties en de situatie waarbij het rijbewijs moet worden ingevorderd – wat een ingrijpende beslissing is[[18]](#footnote-18) – heel klein wordt. Bij de motivering met betrekking tot de verlaging van de grens voor het invorderen van het rijbewijs wordt in de toelichting geen aandacht besteed aan dit gevolg.

Het voorstel wijzigt bovendien de regeling voor beginnend bestuurders niet, zodat voor hen een bandbreedte van 0,6 promille blijft gelden. Op deze wijze ontstaat een onevenwichtigheid in het systeem.

Voorts wijst de Afdeling op het verschil tussen de voorgestelde regeling en de alcohollimiet voor de afgifte van het rijbewijs aan het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) bij een vermoeden van rijongeschiktheid.[[19]](#footnote-19) Deze alcohollimiet ligt bij 1,8 promille (1,3 promille bij beginnend bestuurders) en dat blijft zo.[[20]](#footnote-20) In de toelichting wordt op dit verschil niet ingegaan.
De Afdeling adviseert deze bandbreedte nader te bezien en het voorstel zo nodig aan te passen of uit te breiden.

d. *Aanpassing samenhangende regelingen*
Het valt de Afdeling op dat de duur van de rijontzegging die mogelijk is bij veroordeling voor doodslag of moord gepleegd met het door de verdachte bestuurd voertuig, niet wordt aangepast (thans tien jaar).[[21]](#footnote-21) In deze gevallen behoeft weliswaar geen alcohol aan de orde te zijn, maar de duur van de rijontzegging bij voormeld delict loopt uit de pas met die in het voorgestelde getrapte stelsel.

De Afdeling adviseert voorts de alcohollimiet voor bestuurders van een spoorvoertuig of een schip en de duur van de ontzegging van de bevoegdheid tot het uitoefenen van deze functies nader te bezien in het licht van het onderhavige voorstel.[[22]](#footnote-22)

De Afdeling adviseert op het voorgaande in de toelichting in te gaan en het voorstel zo nodig uit te breiden.

3. Raadplegen adviesorganen

In de toelichting wordt vermeld dat het voorstel op basis van gesprekken met slachtoffers, nabestaanden van slachtoffers en wetshandhavers is vormgegeven.[[23]](#footnote-23)

De Afdeling acht het van belang dat advies met betrekking tot de voorgestelde wijzigingen wordt gevraagd aan organisaties die over dergelijke wetsvoorstellen gewoonlijk worden gehoord, of die er in de praktijk mee moeten werken, zoals het Openbaar Ministerie, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor rechtspraak.

De Afdeling adviseert over de voorgestelde wijziging alsnog advies te vragen aan de betrokken organisaties.

De vice-president van de Raad van State,

1. Voorgestelde wijziging van de artikelen 123b, 164 en 179 WVW 1994. [↑](#footnote-ref-1)
2. Artikel 8 van de WVW 1994. Voor beginnend bestuurders is dit 0,2 promille. 0,5 promille betreft ongeveer 2 glazen bier. [↑](#footnote-ref-2)
3. De citeertitel stemt immers niet overeen met de materiële inhoud van het voorstel. Zie in dit verband aanwijzing 107 van de Aanwijzingen voor de regelgeving: “Het opschrift bevat zo mogelijk enige materiële aanduiding van het onderwerp van de regeling.” [↑](#footnote-ref-3)
4. Het gaat om recidive binnen vijf jaren na het einde van de bij de voorgaande veroordeling opgelegde rijontzegging. [↑](#footnote-ref-4)
5. Voorgestelde wijziging van artikel 179 WVW 1994 en 552ga Wetboek van Strafvordering. [↑](#footnote-ref-5)
6. Artikelen 179, eerste en vierde lid WVW 1994. [↑](#footnote-ref-6)
7. De voorgestelde wijziging van de artikelen 164 en 123b WVW 1994. Artikel 123b WVW 1994 bevat het ‘puntensysteem rijbewijzen’ voor alcohol. Wanneer iemand binnen vijf jaar wederom door de rechter wordt veroordeeld voor het rijden onder invloed van alcohol, wordt het rijbewijs ongeldig verklaard. Bij de tweede veroordeling moet het promillage dan wel meer dan 1,3 zijn. Het voorstel verlaagt de limiet naar 0,8. [↑](#footnote-ref-7)
8. Toelichting, paragraaf 3. Achtergrond, tweede alinea. [↑](#footnote-ref-8)
9. SWOV-rapport R-2016-12, “Zware alcoholovertreders in het verkeer”. [↑](#footnote-ref-9)
10. Cijfers beschikbaar via de website [www.swov.nl](http://www.swov.nl). Onderzoek “Zware alcoholovertreders in het verkeer”. [↑](#footnote-ref-10)
11. SWOV (2016). Rijden onder invloed van alcohol. SWOV-factsheet, september 2016, Den Haag. <https://www.swov.nl/feiten-cijfers/factsheet/rijden-onder-invloed-van-alcohol> [↑](#footnote-ref-11)
12. Dit komt volgens de SWOV doordat de feitelijke pakkans voor de groep zware drinkers af zou nemen, wanneer de politie met dezelfde capaciteit meer overtreders te verwerken zou krijgen. <https://www.swov.nl/feiten-cijfers/factsheet/rijden-onder-invloed-van-alcohol> [↑](#footnote-ref-12)
13. Hiertoe behoren ingevolge artikel 7 WVW 1994 gevallen dat degene die bij een verkeersongeval is betrokken of door wiens gedraging een verkeersongeval is veroorzaakt, de plaats van het ongeval te verlaten heeft verlaten indien: a. bij dat ongeval, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, een ander is gedood dan wel letsel of schade aan een ander is toegebracht; b. daardoor, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, een ander aan wie bij dat ongeval letsel is toegebracht, in hulpeloze toestand wordt achtergelaten. [↑](#footnote-ref-13)
14. In opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie verricht het WODC een onderzoek naar de straftoemeting bij ernstige verkeersdelicten. In dit onderzoek zal onder meer worden ingegaan op het rijden onder invloed en het verlengen van de termijn waarvoor een ontzegging van de rijbevoegdheid zal worden opgelegd. De uitkomsten van dit onderzoek zouden eventueel tot nadere inzichten kunnen leiden. [↑](#footnote-ref-14)
15. Het voorgestelde artikel 179, vijfde lid, onder c, WVW 1994. [↑](#footnote-ref-15)
16. Volgens de parlementaire geschiedenis betreft de invordering van het rijbewijs een voorlopige

 veiligheidsmaatregel met speciaal-preventieve werking die is bedoeld voor ernstige gevallen. Kamerstukken II, 1990/91, nr. 10, blz. 5 en Kamerstukken II, 1987/88, 20 591, nr. 3, blz. 5.. [↑](#footnote-ref-16)
17. Deze limiet gaat ook gelden voor het ongeldig verklaren van het rijbewijs in het geval van recidive (artikel 123b WVW 1994). [↑](#footnote-ref-17)
18. Bij overschrijding van de alcohollimiet is de politie verplicht het rijbewijs in te vorderen en de invordering kan voortduren totdat de rechterlijke uitspraak over de onderliggende verkeersovertreding in kracht van gewijsde is gegaan. [↑](#footnote-ref-18)
19. Dit betreft de administratiefrechtelijke afgifte van het rijbewijs op grond van artikel 130, tweede lid van de WVW 1994. [↑](#footnote-ref-19)
20. Dezelfde limiet geldt voor het opleggen van een onderzoek naar de rijgeschiktheid door het CBR (artikel 23 Regeling maatregelen rijvaardigheid en rijgeschiktheid 2011). Voor de oplegging van een lichte educatieve maatregel alcohol geldt een limiet van 0,8-1 promille en voor de educatie maatregel alcohol 1-1,8 promille. Bij de beginnend bestuurders gelden lagere limieten (0,5-0,8 en 0,8-1,3 promille). [↑](#footnote-ref-20)
21. Artikel 179a WVW 1994. [↑](#footnote-ref-21)
22. Op grond van de Spoorwegwet en de Scheepvaartverkeerswet geldt voor bestuurder van een spoorvoertuig en een schip dezelfde alcohollimiet als voor automobilisten: 0,5 promille (artikel 4 van de Spoorwegwet en 27 van de Scheepvaartverkeerswet). Bij overtreding kan hem de bevoegdheid tot het uitoefenen van de functie voor ten hoogste vijf jaren worden ontzegd. [↑](#footnote-ref-22)
23. Memorie van toelichting, paragraaf 9, Consultatieronde. [↑](#footnote-ref-23)