

Vergaderjaar 2000–2001

27 202

Voorstel van wet van de leden Valk en Eurlings tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met telefoneren tijdens het besturen van een motorrijtuig

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 15 december 2000

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare handeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave:

blz.

Inleiding	1
Andere handelingen dan telefoneren in de auto	2
Andere weggebruikers	4
Handhaving en toepassing van het verbod	4
Relatie met het huidige wettelijk instrumentarium	6

Inleiding

Alle leden hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefvoorstel.

De leden van de CDA-fractie menen dat het de verkeersveiligheid ten goede zal komen, indien het handmatig telefoneren tijdens het rijden niet meer wordt uitgevoerd.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met waardering kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Deze leden delen de probleemanalyse van het bellen in de auto. Vooral de enorme vlucht die het mobiel bellen maakt, draagt er volgens deze leden aan bij dat het verkeer structureel onveiliger dreigt te worden.

De leden van de fracties van RPF en GPV herinneren eraan dat door het lid Stellingwerf al in 1994 Kamervragen zijn gesteld over het gebruik van autotelefoons (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, Aanhangsel 359).

De leden van de SGP-fractie hebben waardering voor het initiatief van de indieners. De doelstelling van dit wetsvoorstel, namelijk het bevorderen

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), voorzitter, Van den Berg (SGP), Reitsma (CDA), Biesheuvel (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Valk (PvdA), Van Gijssel (PvdA), Leers (CDA), ondervoorzitter, Feenstra (PvdA), Van Heemst (PvdA), Verbugt (VVD), Stellingwerf (RPF), Giskes (D66), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Wagenaar (PvdA), Van der Steenhoven, (GroenLinks), Ravestein (D66), Niederer (VVD), Van der Knaap (CDA), Eurlings (CDA), Van Bommel (SP), Herrebrugh (PvdA), Hindriks (PvdA), De Swart (VVD).

Plv. leden: Te Veldhuis (VVD), Bakker (D66), Th. A. M. Meijer (CDA), Stroeken (CDA), Van Gent (GroenLinks), Waalkens (PvdA), Crone (PvdA), Atsma (CDA), Duivesteijn (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Schutte (GPV), Augusteijn-Esser (D66), Geluk (VVD), Luchtenveld (VVD), Spoelman (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Van Walssem (D66), Weekers (VVD), Buijs (CDA), Dankers (CDA), Poppe (SP), Dijkzema (PvdA), Dijksebloem (PvdA), Nicolai (VVD).

van de verkeersveiligheid, willen deze leden uiteraard graag positief benaderen. Ook sluit het wetsvoorstel aan bij vergelijkbare wetgeving in vele andere West-Europese landen.

Andere handelingen dan telefoneren in de auto

Allereerst willen de leden van de PvdA-fractie weten of uit onderzoek bekend is welk soort gedraging van bestuurders de aandacht afleidt van het verkeer, en dus voor verkeersonveilige situaties kan zorgen. Is bijvoorbeeld het regelmatig draaien van een shagje, of het voortdurend keihard afspelen van een cd potentieel een meer of minder gevaarlijke gedraging dan af en toe het gebruik maken van de telefoon? Als hierover uit studies niets bekend is, kunnen de initiatiefnemers dan zelf een beoordeling geven van de hierboven genoemde gedragingen? Kan overigens preciezer worden aangeduid wat bij het telefoneren tijdens het autorijden de grootste risico's veroorzaakt: louter het gebruik van de telefoon, of juist het voeren van de gesprekken? Deze leden zijn benieuwd naar de praktijk in de landen waar vergelijkbare wetgeving al langer bestaat. Wat is daarover bekend?

Deze leden willen graag weten of de verbodsbepaling voldoende scherp is afgebakend, omdat bijvoorbeeld het tussen de knieën klemmen van de telefoon er niet onder valt, terwijl dat ongetwijfeld een gedraging is die gevaar kan opleveren. Zo zijn er trouwens meer gedragingen tijdens het telefoneren denkbaar dan alleen «het in de hand of aan het oor houden», waarover het voorstel rept. Kunnen de initiatiefnemers hierop een reactie geven.

Hieraan voegen deze leden de vraag toe waarom in de voorgestelde verbodsbepaling wordt gesproken van «telefoon of een daarop gelijkend voorwerp». Om welke voorwerpen zou het kunnen gaan?

De initiatiefnemers geven aan dat er nog veel staat te veranderen op het terrein van apparatuur die in voertuigen wordt aangebracht. Kunnen zij aangeven waarom niet wordt afgewacht wat deze ontwikkelingen gaan opleveren zodat een meer «complete» regeling zou kunnen worden overwogen?

Zijn de aanbieders van telecom-apparatuur bereid de apparatuur veiliger te maken voor gebruik in de auto, en wat vinden zij van dit voorstel?

De leden van de VVD-fractie stellen dat het verbod, volgens het wetsvoorstel, alleen geldt als een telefoon of daarop gelijkend voorwerp in de hand of aan het oor wordt gehouden, tijdens het besturen van een motorrijtuig, en niet als een verbinding handmatig tot stand wordt gebracht. *Handsfree* bellen met bijvoorbeeld een *car-kit* of een hoofdsset is dus wel toegestaan. In dit wetsvoorstel wordt alleen het handmatig bellen tijdens het besturen van een motorrijtuig verboden, terwijl zoveel meer handelingen een gevaar voor de verkeersveiligheid kunnen vormen. Op bladzijde 2 en 3 van de memorie van toelichting wordt het structurele karakter van het handmatig bellen als reden gegeven voor het onderscheid tussen de handelingen. Handelingen, zoals faxen, e-mailen, het opzoeken van een radiozender en dergelijke, maar ook *handsfree* bellen, kunnen in de huidige situatie strafbaar zijn conform artikel 5 van de Wegenverkeerswet, indien zij leiden tot verkeersonveilige situaties. Is het niet zo dat handmatig bellen ook in de huidige situatie strafbaar is indien deze handeling leidt tot een verkeersonveilige situatie?

De leden van de fractie van de VVD vragen, na te hebben kennisgenomen van het rapport van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), waarin staat dat het telefoneren achter het stuur de ongevallenkans met minimaal factor 2 vergroot (bladzijde 1), hoe groot die kans is bij de andere besproken handelingen.

In de memorie van toelichting staat op bladzijde 3 dat, als andere vormen van communicatie eveneens een structureel karakter krijgen, ook voor

deze handelingen nadere regelgeving moet worden overwogen. Moet hieronder ook de navigatie ondersteunende apparatuur worden begrepen?

Deze leden willen graag weten waar het verschil zit tussen communicatieve handelingen en handelingen zoals het drinken van koffie, het roken of in de hand houden van een sigaret, welke immers ook tot verkeersongevallige situaties kunnen leiden.

In de memorie van toelichting (bladzijde 1) wordt het de leden van de VVD-fractie duidelijk dat het aantal mobiele aansluitingen in Nederland de laatste jaren enorm is gegroeid. In hoeverre is het gebruik van de mobiele telefoon in de auto gegroeid? Hoeveel mensen gebruiken geen *handsfree* set? Is het aantal mensen dat *handsfree* belt in de auto verhoudingsgewijs gegroeid? Kortom: wat zijn de resultaten van de voorlichtingscampagnes tegen het handmatig bellen?

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers of in dit voorstel alle vormen van *handsfree* telefoneren zijn toegestaan. Er zijn hoofdsets die toch nog enkele handelingen vereisen, alvorens een gesprek tot stand kan komen. Zo hebben niet alle hoofdsets een systeem waarmee automatisch een binnenkomend gesprek kan worden aangenomen.

Kan worden aangegeven welke veranderingen er ten opzichte van de huidige situatie ontstaan met het realiseren van dit voorstel, als een ongeluk in het verkeer wordt veroorzaakt door het handmatig bellen tijdens het besturen van een motorvoertuig?

Zijn er onderzoeken gedaan naar de gevolgen voor de verkeersveiligheid van handelingen zoals het verwisselen van muziekbandjes, of het zoeken naar radiozenders? Hoe zien de initiatiefnemers deze handelingen in vergelijking met het indrukken van telefoonnummers tijdens het besturen van een motorvoertuig?

De leden van de fractie van GroenLinks betwijfelen of het verbod om «een telefoon of daarop gelijkend voorwerp (...) aan het oor te houden» scherp genoeg gedefinieerd is, om er voor te zorgen dat het houden van een telefoon tussen hoofd en schouders wel, doch een headset niet verboden wordt. In hoeverre wordt er met de nota van wijziging tegemoet gekomen aan de door de Raad van State geconstateerde onduidelijkheid.

Of *handsfree* bellen nu veilig genoeg is, en of dit duidelijk veiliger is dan gewone «mobieltjes» is de leden van de fractie van GroenLinks nog niet geheel duidelijk. De indieners verwijzen naar het artikel in Verkeerskunde van maart 2000. Dit artikel maakt ook melding van een recent Fins onderzoek, waaruit blijkt dat mobiel bellen de rijvaardigheid sterk aantast en dat *handsfree* bellen zeker niet per se veiliger is. Het artikel constateert dat een zware secundaire taak, zoals spreken, tot concentratieverlies leidt. Bovendien heeft de gesprekspartner van de verkeersdeelnemer bij een telefoongesprek geen zicht op eventuele lastige momenten in het verkeer. Beide zaken gelden eveneens voor *handsfree* bellen. De indieners citeren de toename van de ongevallenkans uit een SWOV-rapport. Hebben de indieners er zicht op hoe dit getal zich ontwikkelt bij alleen *handsfree* bellen?

De leden van de fracties van RPF en GPV delen het standpunt van de indieners dat ook *handsfree* bellen in de auto gevaren met zich meebrengt, maar dat er goede argumenten zijn om het verbod te beperken tot handmatig telefoneren. Niet alleen is laatstgenoemde activiteit gevaarlijker, maar ook is een verbod op *handsfree* bellen moeilijker te handhaven.

De leden van de SGP-fractie willen allereerst een meer algemene kanttekening plaatsen over de reikwijdte van het wetsvoorstel. Deze leden vragen of het bereik van het wetsvoorstel niet verbreed moet worden naar

andervoortige handelingen dan alleen telefoneren, die worden verricht tijdens deelname aan het verkeer. Er wordt immers momenteel steeds meer communicatie- en informatieapparatuur, alsmede audiovisuele apparatuur in motorvoertuigen ingebouwd. Is wetgeving op dit bredere gebied (zoals faxen en e-mailen in de auto) ook niet gewenst, juist ook om andere ongewenste ontwikkelingen ten aanzien van de verkeersveiligheid te voorkomen? Het telefoneren in de auto is immers slechts één symptoom van deze ontwikkeling. Verdient derhalve een bredere aanpak van deze trend niet meer aandacht?

De leden van de SGP-fractie merken op dat het wetsvoorstel geen verbod bevat op het *handsfree* telefoneren, hoewel ook *handsfree* telefoneren verlies aan concentratie, en daarmee gevaren, met zich meebrengt. De reden voor de indieners van het wetsvoorstel om niet tot een verbod op dit punt over te gaan, is gelegen in de geringere mogelijkheden tot handhaving. Hoewel de leden van de SGP-fractie begrip hebben voor dit uitgangspunt, vragen zij zich af of dit een zelfstandig argument is om van een verbod af te zien. Van het opnemen van een wettelijke verbodsbepaling kan toch wel degelijk een ontmoedigend en waarschuwend signaal uitgaan richting de bestuurders van motorrijtuigen als het gaat om het *handsfree* telefoneren? Niet in de laatste plaats kan bij het overtreden van een wettelijke bepaling ook de sociale controle een positieve rol gaan spelen.

De leden van de SGP-fractie beklemtonen hierbij, dat uit onderzoek is gebleken dat juist ook het intoetsen van de telefoonnummers en het lezen van berichten op de display de aandacht van de bestuurder afleiden, en tot gevaarlijke situaties kunnen leiden. Deze handelingen blijven ook bij *handsfree* telefoneren noodzakelijk. Verdient het mede om die reden niet aanbeveling om ook een verbod op *handsfree* telefoneren nader te overwegen?

Andere weggebruikers

De leden van de PvdA-fractie vinden het opvallend dat het voorstel zich richt op bestuurders van motorrijtuigen, en niet op andere weggebruikers. Als het gebruik van de telefoon risico's met zich meebrengt, dan geldt dat toch ook voor bijvoorbeeld fietsers. Kan nader worden toegelicht waarom voor een beperkte werking is gekozen?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben er begrip voor het verbod op mobiel bellen te beperken tot die voertuigen die door hun snelheid en gewicht een gevaar opleveren voor medeweggebruikers; dus niet voor fietsers en wandelaars. Toch vragen deze leden zich af of er onderzoek voorhanden is over de toename van de risico's voor fietsers die mobiel bellen.

Ook de leden van de SGP-fractie informeren naar de reikwijdte van het wetsvoorstel. Gelet op de voorgestelde wettelijke bepaling lijkt het wetsvoorstel zich mede te richten op scooters, brommers en snorfietsen. De memorie van toelichting lijkt zich echter uitsluitend te richten op het telefoneren in de auto. Deze leden kunnen zich voorstellen dat het verbod op handmatig telefoneren ook dient te gelden voor de bovengenoemde verkeersdeelnemers. Is dit ook de intentie van de indieners? Wat is nu precies de reikwijdte van het wetsvoorstel?

Handhaving en toepassing van het verbod

De leden van de PvdA-fractie krijgen graag een toelichting op de wijze waarop de handhaving zal moeten gaan plaatsvinden, en op de capaciteit die met een effectieve handhaving gemoeid is. De initiatiefnemers geven aan dat een deel van de bestuurders van motorrijtuigen zich van het

verbod weinig zal aantrekken. Wat moet volgens de initiatiefnemers met de naleving worden bereikt om van een succesvol voorstel te spreken? Wat moet worden gedaan om niet een eenmalig positief effect te krijgen, maar een blijvend resultaat?

In de toelichting staat dat het gebruik van de telefoon in de auto nuttige diensten heeft bewezen in situaties van alarmering, en dat vanzelfsprekend in dergelijke overmachtsituaties niet tot vervolging hoort te worden overgegaan. Geldt dat alleen voor het zelf bellen om alarm te slaan of geldt dat ook voor het krijgen van een telefoontje met een waarschuwing, zo vragen de leden van PvdA-fractie. Is er jurisprudentie bekend waaruit blijkt dat in deze situaties door de rechter een beroep op overmacht wordt erkend?

De leden van de VVD-fractie hechten zeer veel waarde aan de verkeersveiligheid. Toch vragen deze leden zich af of een verbod op het handmatig telefoneren tijdens het besturen van een motorrijtuig wel wettelijk moet worden vastgelegd. Praktische uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van afgesproken beleid staan hoog in het vaandel bij deze leden. Symboolwetgeving moet dan ook te allen tijde voorkomen worden. Wat wettelijk wordt afgedwongen, moet de overheid ook effectief kunnen handhaven. Deze leden vragen zich af of dit wetsvoorstel wel handhaafbaar is. In hoeverre leidt dit wetsvoorstel daadwerkelijk tot verbetering van de verkeersveiligheid?

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe dit wetsvoorstel operationeel ingevuld moet worden, mocht het daadwerkelijk in werking treden. Moeten er volgens de initiatiefnemers extra agenten ingezet worden? Zo ja, hoeveel? Zou er sprake zijn van werklastvermeerdering? Zo nee, dan vraagt deze leden zich af, ten koste van welke taken van de politie dit wetsvoorstel gehandhaafd wordt. Kortom, wat is de prioriteitsstelling?

De leden van de fractie van D66 steunen in principe alle maatregelen die gericht zijn op het vergroten van de verkeersveiligheid, mits deze realistisch en uitvoerbaar zijn. Deze leden zijn het met de initiatiefnemers van onderhaavig voorstel eens dat telefoneren tijdens het besturen van een motorrijtuig gevaren met zich meebrengt, en dat dit het sterkst geldt bij handmatig bellen. Deze leden zijn daarom van mening dat het handmatig telefoneren moet worden teruggedrongen. Of hiertoe het instrument van een wettelijk verbod moet worden ingezet, hangt af van het antwoord op de vraag of en hoe een verbod kan worden gehandhaafd. Deze leden verzoeken de initiatiefnemers in dit verband uitgebreid in te gaan op de handhaafbaarheid van een verbod op handmatig telefoneren, en daarbij de volgende vragen mee te nemen. Welke middelen willen de initiatiefnemers inzetten om handmatig telefoneren visueel te detecteren? Moet hierbij uitsluitend aan waarnemen met het oog, of ook aan (meer) camera's op en langs de weg, worden gedacht? Wat is het budgettaire effect als de middelen om een verbod op handmatig telefoneren te handhaven effectief worden ingezet?

De leden van de fractie van D66 verzoeken de initiatiefnemers een nadere toelichting te geven op de bewijslast die moet worden aangevoerd, om aan te kunnen tonen dat er wel of niet handmatig is getelefoneerd.

De indieners gebruiken de handhaafbaarheid als argument om *handsfree* bellen niet strafbaar te stellen. Dit verwondert de leden van de fractie van GroenLinks. Het is immers vrij eenvoudig om na te gaan of op een bepaald tijdstip gebeld is met een bepaald nummer. Dit vergroot de mogelijkheid om bewijzen aan te leveren. Of er nu gewoon gebeld is, of dat er gebruik is gemaakt van een *handsfree*-set is lastiger na te gaan. Kunnen de indieners hierop nader ingaan?

De leden van de fracties van RPF en GPV hechten veel belang aan een strikte handhaving. Zij informeren of hieraan wel voldoende aandacht is besteed. Moet het voorliggende wetsvoorstel niet gepaard gaan met een uitbreiding van de capaciteit van de politie?

In de nota van wijziging is gekozen voor een nadere precisering van artikel 10a. De leden van de fracties van RPF en GPV vragen zich af of de nieuwe tekst de handhaving niet zal bemoeilijken. In het verlengde hiervan betwijfelen zij of deze tekst nog wel in overeenstemming is met de titel van het wetsvoorstel, waarin sprake is van het besturen van een voertuig.

Relatie met het huidig wettelijk instrumentarium

De leden van de PvdA-fractie vragen of justitie en politie advies hebben gegeven over het voorstel, en zo ja, of de desbetreffende adviezen kunnen worden gepubliceerd. Treden politie en justitie op basis van het bestaande wettelijke instrumentarium al op tegen automobilisten die bijvoorbeeld met een walkman op achter het stuur zitten, of die zich van een handmatige telefoon bedienen? Welke gedragingen tijdens het besturen van een motorvoertuig zijn nu al met zoveel woorden verboden en welk beeld laat de jurisprudentie hierover zien?

De vorige minister van Verkeer en Waterstaat was destijds van oordeel dat een wettelijk verbod niet opportuun is, omdat gedrag waarmee gevaar op de weg wordt veroorzaakt, of kan worden veroorzaakt, reeds op grond van artikel 5 van de Wegenverkeerswet strafbaar is. De leden van de fracties van RPF en GPV hebben de indruk dat deze benadering te weinig garanties biedt voor een adequate aanpak van het gebruik van autotelefoons tijdens het rijden. Zij achten de keuze voor aparte wetgeving dan ook op zijn plaats.

Het wetsvoorstel komt overigens in een wat ander daglicht te staan door recent onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen, waarmee zou zijn aangetoond dat de invloed van het telefoneren in de auto op de verkeersveiligheid niet zo negatief is als eerder werd verondersteld. De leden van de fracties van RPF en GPV verzoeken de indieners hierop te reageren.

De leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting op de wijziging in terminologie die met de nota van wijziging is doorgevoerd (27 202, nr. 5). Aanvankelijk werd in het wetsvoorstel gesproken over een bestuurder van een «motorrijtuig». Hiermee werd aangesloten bij de definitiebepalingen uit artikel 1 van de Wegenverkeerswet 1994. Bij genoemde nota van wijziging is dit echter veranderd in een bestuurder van een «motorvoertuig». Wat is hiervan precies de achtergrond?

De voorzitter van de commissie,
Blaauw

De griffier voor dit verslag,
Brandsema